

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Sara Margarida Cordeiro Monteiro

**A Legitimidade Democrática do
Parlamento Europeu e o Cidadão**

Outubro de 2011



Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão

Sara Margarida Cordeiro Monteiro

A Legitimidade Democrática do Parlamento Europeu e o Cidadão

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Estudos Europeus

Trabalho realizado sob a orientação do
Professor Doutor José António Palmeira

Outubro de 2011

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, ____/____/____

Assinatura: _____

Resumo

O presente relatório de estágio evidencia os problemas relativos à Legitimidade Democrática do Parlamento Europeu (PE) feita pelo cruzamento de dois pontos de vista: o dos conceitos da Ciência Política tradicional, que nos indicam os elementos legitimadores de um Estado e de uma Instituição; e o dos mecanismos disponíveis para os cidadãos intervirem activamente na vida política da União Europeia (UE), tendo em consideração o uso efectivo que eles fazem destes instrumentos. Para tal, associa-se o contexto comunitário a conceitos teóricos oriundos da Ciência Política tradicional, aliando-se a estes a experiência adquirida pelo contacto com o cidadão, proporcionada por um ano e meio de trabalho no Centro de Informação Europe Direct Porto - centro de prestação de informações ao cidadão sobre a UE, incluído numa rede Europeia tutelada pela Representação da Comissão Europeia nos vários países.

As principais questões que se colocam no início do trabalho prendem-se com a identificação dos cidadãos dos Estados Membros (EM) com a UE através do PE e a sua ligação com as políticas discutidas no seio da União. Pretende-se, essencialmente, responder às perguntas: será que os cidadãos confiam no PE como a instituição da UE que representa os seus interesses? Será que criar novos instrumentos de participação é suficiente para envolver o cidadão no processo de integração europeia? É o PE um órgão legitimado pelas cidadãos e cumpre as funções de Assembleia Representativa da UE a que se propõe teoricamente?

Através da análise dos conceitos que importam para as questões propostas – Legitimidade Política, Democracia, Cidadania Europeia, PE – e dos instrumentos que os cidadãos dispõem para intervir activamente na UE, assim como da evolução que o PE tem vindo a fazer para se aproximar dos Cidadãos, chegou-se a algumas conclusões. Entre elas, destaca-se o facto de que a UE e (consequentemente) o PE, são ainda realidades distantes dos cidadãos, que, pela sua natureza *sui generis*, são legitimados politicamente mas não popularmente. Assim, a integração europeia dificilmente avançará sem que este défice democrático popular seja resolvido.

Abstract

The present thesis demonstrates the problems concerning the Democratic Legitimacy of the European Parliament (EP), carried out by crossing two points of view: one, the concepts of traditional political science, that indicate us the legitimizing elements of a State or Institution; the other, the mechanisms available for citizens to intervene actively in the political life of the European Union (EU), taking into account the effective use they make of these instruments. To this end, the community context is associated with the theoretical concepts from traditional political science, allying itself to these the experience acquired by contact with the citizen, provided by a year and a half working at the Information Center Europe Direct Porto - center to provide information to citizens about the EU, including a European network safeguarded by the European Commission Representation in the various countries.

The main issues that arise at the beginning of the work relate to the identification of the citizens of Member States (MS) with the EU through the European Parliament and its link with the policies discussed in the Union. The aim is, essentially, to answer the questions: Do citizens rely on the EP as the EU institution that represents their interests? Will new tools for participation be sufficient to involve the citizen in the process of European integration? Is the EP a body legitimated by the citizens and does it fulfill the functions of a Representative Assembly of the EU that are proposed by itself theoretically? Through analysis of the concepts that matter to the questions posed - Political Legitimacy, Democracy, European Citizenship, EP – and the instruments that citizens have to intervene actively in the EU, as well as the evolution that the EP has been making to reach out to citizens, we came to some conclusions. Among these is the fact that the EU and (therefore) the EP, are still realities far from citizens; which, because of their unique nature, are legitimated politically but not popularly. Thus, European integration can not continue until this popular democratic deficit is resolved.

Agradecimentos

Ao professor José António Palmeira, pelas orientações dadas.

A todos os meus amigos e família, pela paciência que tiveram comigo.

À Raquel Luz, por todos os ensinamentos no Europe Direct Porto.

Ao André Garcia, pelas ajudas que me foi prestando quando precisei.

Ao Nuno Santos, por todo o apoio, paciência, e ânimo.

Sara Monteiro

Conteúdo

1.	Introdução	1
1.1.	Introdução.....	1
1.1.1.	Metodologia Usada	3
1.1.2.	O Centro de Informação Europe Direct Porto	4
2.	Enquadramento Teórico	7
2.1.	Singularidade da EU	7
2.2.	Governança Europeia	10
2.2.1.	UE e governação	11
2.3.	A Cidadania Europeia	12
2.4.	Conceito de democracia	15
2.5.	Legitimidade política.....	17
2.5.1.	A Legitimidade Directa	17
2.5.2.	Legitimidade Indirecta.....	18
2.5.3.	A visão normativa da Legitimidade	18
2.5.4.	Legitimidade Formal e Legitimidade Social.....	19
2.5.5.	Legitimidade da EU.....	21
2.6.	Défice Democrático	23
2.6.1.	Défice democrático na EU.....	24
3.	O Parlamento Europeu e o Déficit Democrático.....	25
3.1.	Parlamento Europeu.....	25
3.1.1.	A evolução do PE.....	25
3.1.2.	Funções	27
3.1.3.	A Representação dos Cidadãos no PE	31
3.1.4.	Comités.....	37
3.1.5.	Eleições.....	38
3.1.6.	Membros do Parlamento Europeu	39
3.2.	Défice democrático no PE.....	43
3.2.1.	Fraquezas de representatividade/ identificação com os cidadãos	44
3.2.2.	Fraquezas na influência legislativa	46
3.2.3.	Outras fragilidades e considerações sobre o défice democrático do PE	47
3.2.4.	Fraca identificação e conhecimentos dos cidadãos sobre as políticas e IE.....	48
3.2.5.	A fraca legitimidade social.....	48
3.3.	Tentativas de Democratização/ Reforço de Poderes do PE.....	50

3.3.1. Iniciativas do PE para promover o diálogo com os cidadãos e com as organizações da sociedade civil	56
3.4. Que formas para reduzir o défice democrático?.....	58
3.4.1. Reforço de poderes para o Cidadão e não para a EU	58
3.4.2. Maior representação dos interesses dos Cidadãos.....	58
3.4.3. Os Parlamentos Nacionais e a importância a passar informação para os cidadãos	59
3.4.4. Estratégia de Comunicação gerida pelo PE e orientada para necessidades reais, e não as teóricas.....	60
3.4.5. Processo Eleitoral Uniforme	60
3.4.6. Sensibilização para valores e problemas comuns no sentido de criar uma verdadeira Cidadania Europeia	61
3.4.7. Sensibilização para a utilidade das acções do PE	62
3.4.8. Conclusões	62
4. Conclusões	65
Referências	67

Lista de Figuras

3.1 Composição do Parlamento Europeu [Gabinete do PE em Portugal, 2010]	28
3.2 Grupos Políticos no Parlamento Europeu - 2009 [Nugent, 2010]	35
3.3 Votação por Partido - Resultados Portugueses - 2009 [Gabinete do PE em Portugal, 2010]	36
3.4 Distribuição Partidos Direita/ Esquerda [Nugent, 2010]	36
3.5 Comitês Permanentes [Nugent, 2010]	37
3.6 Diferenças nos procedimentos eleitorais [Nugent, 2010]	40
3.7 Número de MPE por país [Nugent, 2010]	41
3.8 MPE por cidadão [Nugent, 2010]	42
3.9 Participação Portuguesa nas Eleições Europeias [Gabinete do PE em Portugal, 2010]	44

Acrónimos e Siglas

AUE	Acto Único Europeu
CE	Comissão Europeia
EM	Estados Membros
GP	Grupos Políticos
IE	Instituições Europeias
MPE	Membros do Parlamento Europeu
PE	Parlamento Europeu
PN	Parlamentos Nacionais
TL	Tratado de Lisboa
TCE	Tratado que institui a Comunidade Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia

Capítulo 1

Introdução

1.1. Introdução

Tanto em Portugal como no conjunto dos EM, o PE é a instituição da qual uma maior percentagem de cidadãos já ouviu falar, mas também a instituição considerada mais importante por uma maior percentagem de cidadãos nacionais (76%) [Eurobarómetro 70, 2008].

No entanto, relativamente à representação dos interesses dos cidadãos no processo de integração, o Eurobarómetro 68 - de Outono de 2007 - afirma-nos que a maioria absoluta dos portugueses (e dos europeus) considera que os cidadãos dos países da UE não têm voz no processo de integração europeia. 72% dos inquiridos nacionais (e 61% dos europeus) consideram que a sua voz não conta no seio da União. Relativamente aos interesses nacionais, a maioria dos portugueses (e dos europeus) considera que os interesses nacionais não são tidos em consideração nas instâncias europeias. 47% por cento dos inquiridos nacionais possuem esta opinião, assim como 46% dos europeus.

Estes dados indiciam-nos que, apesar dos cidadãos reconhecerem a importância do PE, não consideram que os seus interesses estejam representados neste órgão.

Numa altura em que se avaliam as repercussões do tratado de Lisboa e dos poderes que supostamente este reforçou no PE, bem como os novos instrumentos que coloca nas mãos dos cidadãos para que estes participem activamente na vida política da UE, questões muito importantes se colocam: será que os cidadãos confiam no PE como a instituição da UE que representa os seus interesses? Será que criar novos instrumentos de participação é suficiente

para envolver o cidadão no processo de integração europeia? É o PE um órgão legitimado pelas cidadãos? Cumpre as funções de Assembleia Representativa da União Europeia a que se propõe teoricamente?

Fazendo as devidas distinções entre as características da UE e dos Estados Nacionais, pretende-se neste Relatório de Estágio fazer uma clarificação de conceitos como legitimidade e défice democrático, de forma a responder de que forma o PE pode ou não ser enquadrado nestas definições, e encontrar soluções para que esta instituição se possa aproximar dos cidadãos, fazendo com que estes se sintam parte da UE e nela representados. Para tal, será utilizada a bibliografia necessária a estes estudos comparativos, bem como utilizada a experiência adquirida ao longo de ano e meio de trabalho no Centro de Informação Europeia Europe Direct Porto, enquadrando esta experiência no exercício de aproximação UE/ cidadão.

Desde 1979, aquando as primeiras eleições por sufrágio universal para o PE, que este tem suscitado opiniões contraditórias. Algumas evidências empíricas demonstram que o PE pode ser considerado o órgão mais legitimado do sistema europeu [Judge and Earnshaw, 2003].

Por outro lado, ainda se fala muito do chamado défice democrático da UE, causado essencialmente pela falta de poderes do PE

- Alguns autores denotam a limitada influência devido à falta de verdadeiras capacidades legislativas, vendo o PE mais como corpo de aconselhamento, sugerindo que não tem um papel tão importante como o que seria esperado na institucionalização de uma legitimidade própria da UE [Niedermayer e Sinnott, 1995 in [Judge and Earnshaw, 2003]].
- Outros consideram que o PE é uma instituição em crescimento e se está a tornar um parceiro mais igual do Conselho de Ministros do que na sua fase inicial, e único na sua responsabilidade directa de participação do processo de construção europeia [Wessels and Deidrichs, 1999, in [Judge and Earnshaw, 2003]].

Este trabalho pretende verificar se o PE está a avançar no que diz respeito ao aumento da sua legitimidade democrática e aproximação aos cidadãos, ou, se por outro lado, continua a ser uma mera assembleia de aconselhamento, apesar das tentativas de alargamento das suas funções de co-decisor a par com o Conselho.

1.1.1. Metodologia Usada

Antes de prosseguir com este trabalho, considera-se importante fazer algumas clarificações relativamente ao objecto e à metodologia usada.

Os objectos de estudo deste Relatório são essencialmente o PE e a sua relação com os cidadãos dos EM. Este trabalho surge na sequência do meu estágio do mestrado em Estudos Europeus no Centro de Informação Europe Direct Porto, onde me deparei com um total desconhecimento por parte dos cidadãos relativamente às políticas europeias e, essencialmente, com a fraca identificação que têm com a instituição. Nesse sentido, pretendo com este meu trabalho encontrar as razões desta fraca identificação, propondo soluções para aproximar o PE dos cidadãos.

No caminho para estas respostas, a metodologia que usei foi a análise dos casos com que me fui deparando ao longo do meu estágio, e, posteriormente, do meu ano de trabalho, tentando integrar esses casos na bibliografia existente sobre a singularidade da UE e sobre o PE.

Na busca por resposta, foi ainda feito um inquérito junto ao meu local de trabalho, no Gabinete do Município da Câmara Municipal do Porto, de forma a perceber se os cidadãos sentem a presença da UE no seu dia a dia.

O presente trabalho foi organizado de forma a que se pudesse percorrer um caminho desde os fundamentos teóricos da UE até ao PE, para depois se chegar à visão que os cidadãos têm sobre a instituição, e, mais especificamente, sobre o órgão que os representa – o PE.

Nesse sentido, após a introdução ao tema e ao Centro de Informação onde foi realizado o estágio que serve de ponto de partida para este trabalho, foi feita neste relatório uma alusão a conceitos que se consideram importantes quando se fala no contexto europeu, como é o caso de Governança Europeia, Cidadania Europeia e os aspectos que distinguem a UE de outras instituições, colocando-a como uma entidade *sui generis*. Ainda na primeira parte, a de contextualização, entra-se na definição de conceitos que importam para o tema específico que aqui se trata, a do défice democrático do PE. Assim, apresentam-se os conceitos de Democracia e de Legitimidade Política, fazendo ainda a divisão entre algumas legitimidades consideradas pela Ciência Política e que interessam para o estudo que aqui se faz.

Ao avançarmos neste trabalho, e depois de apresentado o contexto em que este se inclui o tema escolhido, é feita neste trabalho a apreciação ao tema objecto do presente relatório: o PE. Assim, o órgão é analisado segundo a evolução histórica que foi tendo ao longo dos anos e os poderes que foram sendo adquiridos. Num contexto presente, são tidos em análise os instrumentos que ligam o PE aos cidadãos, como os Comités, as eleições e os MPE.

No estudo a que se propõe este trabalho, são identificados no ponto 3.2 as razões que nos apontam para um défice democrático do Parlamento Europeu, destacando-se a fraca legitimidade social do órgão como uma das razões mais importantes.

No caminho para as conclusões do relatório, nos pontos 3.3. e 3.4 são analisadas, primeiramente, as formas que o PE e a UE foram tentando encontrar para reduzir o défice democrático do órgão, tanto nos tratados como na sua ligação com a sociedade civil. Em seguida, apresentam-se medidas que, pela análise feita com este trabalho, se consideram propostas viáveis para a redução do défice democrático do PE.

Para remate do trabalho, o último capítulo expressa as dificuldades encontradas no decorrer da investigação, bem como as conclusões a que se chegou relativamente ao tema e às questões propostas inicialmente.

1.1.2. O Centro de Informação Europe Direct Porto

Antes de passar ao desenvolvimento efectivo do tema sobre o qual me debruçarei neste relatório de estágio, irei fazer uma breve apresentação da rede Europe Direct, em particular do Europe Direct Porto, Centro de Informação onde realizei o meu estágio, experiência essa que me deu material e conhecimentos para poder formular a minha opinião neste texto que aqui apresento.

A rede Europe Direct é composta por um conjunto de Centros de Informação sobre a UE, que actuam como intermediários entre os cidadãos e a UE ao nível local. Actualmente, a rede cobre os 27 EM da UE, sendo composta por cerca de 500 centros, que têm como missão prosseguir as seguintes linhas:

- permitir, a nível local, que os cidadãos disponham de informações, orientação, assistência e respostas a perguntas sobre as instituições, legislação, políticas, programas e possibilidades de financiamento da UE;

- promover activamente o debate sobre a UE e as suas políticas, a nível local e regional;
- permitir às instituições europeias melhorarem a difusão da informação adaptada às necessidades locais e regionais;
- permitir ao público enviar reacções às instituições da UE sob a forma de perguntas, opiniões e sugestões [site da Representação da CE, 2011].

Os Centros de Informação Europeia em Portugal são seleccionados para Portugal Continental e Regiões Autónomas pela Representação da Comissão Europeia em Portugal, após candidaturas das instituições interessadas. Para o período de 2009/2012 foram feitas 40 candidaturas, das quais 16 foram seleccionadas, estando entre elas o Europe Direct Porto. Os Centros contam com uma subvenção da Comissão Europeia até 25 mil euros [site do CIEJD, 2011].

"O Centro de Informação Europe Direct Porto é um organismo oficial de informação europeia que a Câmara Municipal do Porto acolhe e dinamiza desde 2005, garantindo a todos os cidadãos um atendimento personalizado e totalmente gratuito" [site Europe Direct Porto, 2011].

Durante o meu período de estágio - Setembro de 2009 a Março de 2010 - tive a oportunidade de realizar variadas funções promotoras do debate Europeu e de lidar com as questões do cidadão sobre a UE. Nesse sentido, e uma vez que me debati muitas vezes com a falta de sentimento do cidadão comum sobre o ser europeu, decidi desenvolver neste relatório de estágio a questão da Legitimidade Democrática do PE, fazendo um paralelismo entre os conceitos da Ciência Política tradicional e a percepção dos cidadãos.

Esta experiência foi também tida em conta de um ponto de vista mais activo, uma vez que, após o período de estágio, fiquei durante um ano como técnica responsável por este Centro de Informação, de Abril de 2010 a Abril de 2011. Durante este período tive a oportunidade de conhecer melhor as estruturas da Representação da Comissão Europeia em Portugal, bem como participar em reuniões e formações para a rede Europe Direct, experiências que me permitiram não só observar por mim mesma a ligação do cidadão com a UE/ PE, como trocar opiniões com colegas de outros centros da rede, não só de Portugal mas também dos restantes EM.

Capítulo 2

Enquadramento Teórico

2.1. Singularidade da EU

A UE é uma entidade política *sui generis*, com um sistema político não comparável a qualquer organização internacional nem à noção de Estado federal. Como consequência da natureza das suas instituições, dos tratados e da falta de um governo tradicional com hierarquia bem definida, foi promovendo um vasto nível de institucionalização.

Na ausência de um governo ou de um centro de autoridade política notória e, como muitas dificuldades a vencer, as instituições da UE foram levadas a encontrar formas de promover a sua integração. Desde a assinatura dos Tratados de Roma, em 1957, por seis EM, que a prática de paciente negociação tem permitido construir um espaço formal de cooperação, sobretudo económica, entre um número crescente de países. É assim que surge a instituição a que hoje chamamos UE.

Inicialmente, a UE era apenas um mercado global onde a interdependência das economias nacionais de forma a recuperar a Europa devastada do pós-guerra era o objectivo a alcançar. Mas, com o sucesso inicial da cooperação, e motivada pelo processo de acelerada interconexão ou integração, sobretudo informal, da economia mundial, surgiram espaços plurinacionais onde se desenrolam processos específicos de integração económica e, no caso da UE, também política.

O processo de integração da UE foi rápido e contínuo, tendo sido as Instituições Europeias (IE) os propagadores desta mudança e os impulsionadores do dinamismo de integração,

essencialmente o PE. O grau de formalização e complexidade da UE no seu processo genético é caso único e fruto de uma paciente negociação entre um número crescente de estados nacionais, daí que todo o seu funcionamento e grau de legitimidade tenha que ser analisado com as devidas ressalvas em comparação com o funcionamento político de um Estado convencional.

Pela sua unicidade, existem algumas questões que por vezes dificultam o processo de funcionamento e decisão. Entre as várias questões levantadas, salientam-se as ambiguidades nos Tratados (por vezes confusos) e a lentidão dos processos decisórios, uma vez que estes são concebidos para satisfazer múltiplos interesses, os da euroburocracia.

Mais ainda, o método de decisão no seio da UE é diferente daquele dos EM. Na UE as decisões mais importantes são tomadas por unanimidade, ao contrário dos EM, onde são por maioria, tornando-se assim mais difícil atingir um consenso na UE que nos EM.

A UE gere-se pelo princípio da subsidiariedade, que remete para os Estados Nacionais as maiores responsabilidades da política económica e social, embora no enquadramento de certas regras comuns [Murteira, 2005].

Ainda que a UE seja uma instituição *sui generis*, há a necessidade de se criar uma ligação entre a instituição/ EM e instituição/ cidadãos dos EM, de modo a conseguir-se a proximidade e cooperação entre todos os elementos, facilitando a legitimidade política. Citando Guilherme d'Oliveira Martins, "As ideias de soberania originária, de partilha de soberanias e de legitimidade dos cidadãos têm de se articular. A tomada de consciência por parte de dirigentes europeus desta necessidade de proximidade, faz com que as autoridades regionais e locais, bem como a sociedade civil, tenham um papel preponderante nesta [Costa, 2007].

Responsabilidade, representação e participação são questões que se põem no Estado-nação mas também na democracia supranacional. São essas as questões que serão analisadas no decorrer deste relatório, tendo como base o estudo da assembleia representativa da UE, o PE.

Apesar das singularidades da UE, em minha opinião, pode-se afirmar a existência de um sistema político europeu pelas seguintes razões:

- os cidadãos nos vários EM gozam do direito à cidadania europeia;
- as eleições para o PE por sufrágio universal e directo;

- foram criadas bases para um sistema eleitoral uniforme;
- os Grupos Políticos (GP) têm assento no PE;
- são reconhecidos GP a nível europeu [Sobrinho, 2004].

É neste contexto de sistema único político que se fará a análise da sua legitimidade democrática encontrando um paralelismo entre esta e os conceitos que nos são fornecidos pela Ciência Política tradicional.

2.2. Governança Europeia

Uma vez apontadas as características de singularidade do sistema comunitário, considera-se importante para o desenvolvimento do tema a referência à forma como a UE é "governada", surgindo este conceito de Governança Europeia.

Para entender a Governança Europeia, e debruçando-nos sobre as origens dos conceitos de Governança/ Governação, podemos dizer que se entende por governação a arte e maneira de governar. No âmbito das relações internacionais, o Banco Mundial e a OCDE começam a utilizar a expressão boa governação nos anos 50, sendo que a popularização do conceito surge nos anos 90.

Inicialmente, o conceito surge ligado às instituições financeiras e à boa administração pública nos países subdesenvolvidos, quando estes eram apoiados por programas de ajustamento estrutural. Nessa altura a boa governação surgia ligada à condução de políticas públicas ou regularização de bens públicos. Actualmente o conceito já não é considerado apenas na sua dimensão normativa, mas como um conceito analítico que permite analisar e descrever a forma da acção colectiva e da ideia de governo, governo este que representa um Estado ou instituição.

Face à necessidade sentida a partir dos anos 80 de afirmação de novas formas de governação da sociedade, foram surgindo estudos que procuravam evidenciar a diferenciação entre os modelos tradicionais e as novas formas organizacionais apresentadas e promovidas.

Hoje em dia, a natureza da governação tem a ver com as formas e meios pelos quais as variadas preferências dos cidadãos são traduzidas em opções políticas efectivas e com o modo como a pluralidade de interesses societários se transformam numa acção unitária aceite pelos actores sociais. A governação é o processo que propicia actos vinculativos. Qualquer tipo de governação, para ser aceite, está articulada com instituições, enquadrada por normas e dependente da "autoridade".

A ideia de governança coloca hoje a ênfase na participação de intervenientes infranacionais e não governamentais, ou seja, a combinação adequada entre modos de democracia representativa e participativa. O ponto de partida refere-se à existência de competências sobrepostas entre múltiplos níveis de governança e as interacções dos autores políticos através

desses níveis. A estrutura do controle político é variável em função das respectivas áreas, e não constante [Lobo-Fernandes, 2006].

Uma governação aberta e acessível é parte integrante de um governo participativo e democrático. À medida que o governo se torna mais transparente, a possibilidade de responsabilizar a elite governativa pelas suas decisões e acções aumenta, crescendo a relevância da participação activa dos cidadãos na tomada de decisões políticas [Hüsamettin and Hayrettin in [Rio, 2011]].

2.2.1. UE e governação

Sendo a UE uma entidade política *sui generis*, desde o seu surgimento que houve a necessidade de promover novas formas de governação para melhor controlo das relações inter-estado e promover o desenvolvimento dos EM.

Assim, as Instituições Europeias (IE) foram levadas a encontrar formas de promover a sua integração, tendo este facto levado os dirigentes europeus a pensar em novos modelos de governação. A tomada de consciência de que as IE não podiam, só por si, administrar a UE, levou os dirigentes europeus a considerarem que as autoridades nacionais, regionais e locais, assim como a sociedade civil, tinham um papel importante nesta matéria. A governança europeia surge deste modo como a interacção dos autores em estruturas multiníveis: as instituições, os EM,

Na compreensão do processo de governação europeia, por este ser complexo e ocorrer em vários níveis, as organizações da sociedade civil são actores fundamentais para providenciar uma perspectiva normativa que oriente a investigação relativa ao papel das organizações intermediárias nas múltiplas etapas governativas, no âmbito do debate sobre a legitimidade da União [Sminsmans, 2006 in [Rodrigues, 2009]].

Interessa reter essencialmente os pontos principais das teorias da governação multinível, os quais salientam a crescente descentralização comunitária traduzida pelo princípio da subsidiariedade e pela existência de redes de actores situados em níveis distintos de governação, interagindo entre si na definição e implementação das políticas [Peterson, 2003 in [Rio, 2011]].

2.3. A Cidadania Europeia

O conceito tradicional de cidadania aponta-nos para o estatuto de indivíduos ligados a uma unidade política, uma sociedade, que nos remete também para os conceitos de inclusão e exclusão: aqueles que pertencem e os que não pertencem. A cidadania é um conjunto de direitos concedidos aos indivíduos que são membros de uma comunidade pelo Estado. Aqueles que têm esse estatuto são iguais no que toca aos direitos e deveres dados [Marshall in Organization, 2010].

Estas comunidades são por norma baseadas numa cultura comum, em particular com uma mesma língua e pressupõem uma identidade. É neste aspecto que se nos colocam as questões de quem somos e o que nos distingue dos outros [OLSEN, 2006]. É na sequência desta questão de identidade, que parte da literatura sobre a legitimação do sistema democrático europeu reflecte que essa legitimação depende da pré existência de uma identidade colectiva.

Em termos gerais, o conceito de cidadania pode ser definido como o conjunto de direitos e obrigações de que o indivíduo é sujeito, passivo ou activo, na “cidade” a que pertence, sendo que essa “cidade” pode revestir-se de âmbito e natureza distintas e existe ainda uma possibilidade de pertença a várias “cidades”, como é o caso da Cidadania Europeia, onde o indivíduo assume a cidadania do estado a que pertence, o estado-membro, mas também o da própria UE [Murteira, 2005].

A introdução do conceito de Cidadania Europeia foi feita no TUE, no seu artigo 8, agora revogado pelo TL, onde se afirma que esta se aplica a "qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro". A Cidadania Europeia é um dos factores que contribui para a existência de um sistema político europeu, é complementar à cidadania nacional e não a substitui [Sobrinho, 2004]. A cidadania da União é a relação vinculativa entre os cidadãos e a UE, definida com base em direitos, deveres e a participação política dos cidadãos.

Quando o conceito foi introduzido, pretendia-se aprofundar a identidade europeia, permitir a participação dos cidadãos no processo de integração, [THOMASSEN and BACK, 2008] caminhando em direcção a uma visão unificada da Europa, em especial se a cidadania for entendida como uma premissa da independência da UE, no sentido em que cria uma identidade cultural e de valores própria.

Mas este conceito não surge só em Maastricht, podendo-se dizer que desde cedo existiu um interesse nas opiniões, atitudes e percepções dos cidadãos em relação ao processo de integração europeia que já estava presente quando Jean Monnet afirmava que "Nada é possível sem as pessoas"[Jabali, 2009]. Desta forma, uma das dimensões referentes à integração europeia prende-se com o envolvimento dos cidadãos neste processo, frequentemente descrito como sendo, nos seus primórdios, monopolizado por elites políticas com uma escassa comunicação e envolvimento dos cidadãos nas questões europeias.

As lideranças dos vários países tendem, no entanto, a não se impor e a ignorar a Cidadania Europeia, sem a qual, em democracia, não é possível construir uma Europa que seja respeitada, dificultando o processo de identificação dos cidadãos dos EM com as várias línguas e culturas Europeias, e com o conceito [Weiler et al., 1995].

Questionados sobre o tema, [Eurobarómetro, 2010], 79% dos cidadãos respondeu que está familiarizado com o termo "Cidadania da UE", mas apenas 32% estão informados dos seus direitos como cidadãos da UE. A Cidadania Europeia implica que os cidadãos europeus estejam preparados para aceitar que todos os cidadãos da UE são portadores dos mesmos direitos que advêm da cidadania da União, dos quais são exemplo o direito de circulação e residência, direito de votar e ser eleito para o PE e para as eleições municipais, protecção diplomática em países terceiros e de recurso ao Provedor de Justiça Europeu [THOMASSEN and BACK, 2008].

Enquanto não houver uma verdadeira comunidade europeia, todas as tentativas de estabelecer uma Europa democrática serão dificultadas e a UE ficará mais longe de ser uma comunidade com um ideal comum, pois os EM não partilham uma língua comum, e ainda lhes faltam memórias de uma história comum que possa ajudar a criar uma identidade comum, não tomando desta forma os cidadãos parte na esfera pública comum da UE.

A construção de uma Cidadania Europeia partilhada pelos indivíduos que residem, estudam e trabalham na Europa é um dos grandes desafios do presente e do futuro que requer instituições robustas e políticas públicas eficazes. As políticas públicas, tanto a nível nacional como a nível da UE, aumentam a mobilidade, a cooperação, a competição e a interdependência, e por isso a solidariedade entre os europeus, constituindo pilares centrais para a construção de uma cidadania europeia que tenha tradução concreta nos domínios profissional, social e

peçoal. São instrumentos que representam uma revolução silenciosa no aprofundamento de uma Europa dos Cidadãos [Rodrigues, 2008].

2.4. Conceito de democracia

A democracia é um conceito antigo e que foi evoluindo ao longo dos tempos. No modelo liberal, considera-se essencialmente o estatuto do cidadão, antes de mais, pelos direitos face ao Estado e aos outros cidadãos, defendendo esses direitos através do voto, em vários processos eleitorais [Martins, 1997]. A democracia liberal admite que a representação política não se limita unicamente à democracia formal, enquadrada pela representatividade das instituições e consubstanciada em eleições periódicas. Ela é complementada por mecanismos intermédios de participação da sociedade civil. Assim sendo, os mecanismos participativos previstos atribuem aos actores da sociedade civil alguma relevância no jogo da partilha de poder inerente à tomada de decisões políticas. Interessa, por isso, adoptar uma abordagem que se distancie da tradicional perspectiva estatocêntrica e que permita observar em maior detalhe estes actores [Maloney and Van Deth, 2008 in [Rodrigues, 2009]].

Nas sociedades políticas contemporâneas os elementos fundamentais da vida democrática já não se esgotam nos momentos eleitorais. A qualidade racional do processo de tomada de decisões e do processo de produção normativa não depende unicamente da actuação da maioria política no interior do parlamento e do respeito pelas minorias nele representadas; depende também do grau de informação e de clareza com que os problemas objecto de decisão sejam apresentados à sociedade civil e dos procedimentos participativos que lhe sejam assegurados. Ou seja, a qualidade da vida política democrática não prescinde de modos não institucionalizados de formação da opinião pública.

No âmbito da sociedade civil - a esfera social das relações sociais não reguladas pelo Estado -, o fenómeno de opinião pública é entendido como a forma de expressão pública do consenso ou dissenso no confronto do exercício do poder político por parte dos respectivos titulares. Sem opinião pública, a lógica de intervenção dos vários movimentos que compõem a chamada sociedade civil sofrerá um natural esvaziamento do sentido útil da sua actuação. Daí que a democracia não se funda apenas sobre os procedimentos relativos à escolha dos titulares dos poderes políticos, mas pressupõe, também, uma sintonia da actividade governativa destes últimos com a opinião dos governados.

Um governo cuja investidura resulte da livre escolha dos eleitores e que desenvolva a sua actividade política em sintonia com os Estados prevalentes da opinião pública é um governo apoiado no consenso dos seus cidadãos, sendo este um elemento central da relação constitutiva

democracia/ opinião pública. É nesta nova dimensão do conceito da democracia - que pressupõe a aceitação por parte dos cidadãos - que se nos coloca a questão do défice democrático na UE, na medida que que a maior parte dos cidadãos dos EM apesar de satisfazerem a primeira condição do conceito de democracia - a do voto livre - não sabem que assuntos são tratados no seio do órgão que elegem, o PE, nem mesmo qual é o funcionamento institucional da UE. As dificuldades neste campo têm-se revelado difíceis de ultrapassar ao nível institucional e formal, levando à necessidade de contemplar alternativas.

Citando Guilherme d'Oliveira Martins, "a democracia não é um conceito instrumental, mas sim uma condição *sine qua non* para aceitação das soluções pelas pessoas e não pode ficar-se apenas nas fronteiras nacionais, tem que chegar aos espaços supranacionais". Ora, este conceito de aceitação num espaço supranacional ganha ainda mais importância no contexto da UE, onde um conjunto de EM partilha interesses e leis em comum sob um governo único, e, portanto, tornando mais difícil que haja uma identificação de todos os cidadãos com os actos de decisão, tendo em conta a heterogeneidade na sociedade civil abrangida [PE, 2010].

As democracias modernas, nas quais a UE se integra de uma forma ainda mais peculiar, dependem de uma sociedade civil activa que, mediante as suas organizações, favoreça a compatibilização das políticas com as preferências dos cidadãos. Paralelamente, a própria experiência social adquirida pelos cidadãos no contexto destas organizações é vista como crucial para a interiorização de valores democráticos e, no caso específico da UE, para a promoção da identificação com a União e com as suas instituições [Maloney and Van Deth, 2008 in [Rio, 2011]].

Mas antes de aprofundar este conceito de défice democrático na UE e suas possíveis soluções, convém achar um paralelismo possível entre a democracia/ legitimidade no contexto de um Estado e sua ligação no sistema comunitário, que é o que se fará de seguida.

2.5. Legitimidade política

Antes de passarmos à análise do possível défice político da UE, pretende-se conhecer o conceito de legitimidade política, conceito a que me refiro, anteriormente, como a "sintonia da actividade governativa dos titulares dos poderes políticos com a opinião dos governados". O conceito será tratado em termos tradicionais, para depois ser integrado, na forma possível, no contexto comunitário.

Assim, no sentido tradicional, a legitimidade política pode entender-se como a justificação popular do direito que as instituições têm de governar, exercer autoridade e poder político dentro do Estado [Weber, Barker, Beetham and Lord in[Muntean, 2000]]. A legitimidade é tida como um instrumento de consentimento social e, mais importante, como poder para a existência de uma estrutura política dentro de um Estado [Zelditch and Walker in[Muntean, 2000]]. Segundo Barker [Muntean, 2000], a legitimidade é a ligação entre o governo e aqueles que lhe são subordinados - a falta desta descreve a falha do governo em comandar os seus subordinados, assim como o direito dos cidadãos a desobedecerem a uma autoridade particular.

No discurso contemporâneo sobre o problema da legitimação do poder, a legitimação tem vindo a ser colocada de forma autónoma em relação ao conceito de legalidade, o que nem sempre sucedeu. Habermas considerava que o poder político deve fundar a sua legitimidade nos conteúdos morais implícitos às qualidades formais do seu ordenamento jurídico. Assim, no seu entender, o factor legitimante do poder encontrava-se na institucionalização de procedimentos jurídicos que sejam permeáveis ao discurso moral [Habermas in[Soares, 1997]].

Para percebermos melhor este o que é a legitimidade política, iremos analisar as várias dimensões do conceito, aplicando-as ao contexto Europeu.

2.5.1. A Legitimidade Directa

Tradicionalmente, temos como elementos normativos de legitimação directa a responsabilidade, a representação e a autorização. Na UE, a Comissão e Conselho de Ministros sofrem claramente de falta de autorização pelo facto do seu mandato ser consentido pelos governos nacionais, mas não pela esfera pública através de eleições. Neste sentido, o PE é o único órgão supranacional com competências autorizadas pelo eleitorado europeu num mandato para legislar na Europa. Assim, enquanto os governos nacionais gozam de responsabilidade

directa pelos seus comissários e ministros, a responsabilidade colectiva do corpo executivo perante o PE é muito reduzida [Beetham and Lord, 1998 in [Muntean, 2000]].

Na UE, esta legitimidade deriva directamente do grau de apreciação da UE pelos cidadãos europeus. Há assim a necessidade de um sério estabelecimento de uma identidade comum para justificar as estruturas institucionais supranacionais da UE [Scharpf and Hix in [Muntean, 2000]].

A abordagem da legitimação directa evidencia o papel central do PE no processo de governação supranacional assim como o seu crescimento e inevitável liderança, sendo a solução parlamentar a mais acertada para colmatar os défices de legitimidade democrática. Mais ainda, esta abordagem é a base teórica fundamental para o modelo parlamentar da UE [Muntean, 2000].

2.5.2. Legitimidade Indirecta

A legitimidade indirecta vê a legitimidade da UE como doméstica (nacional), autorizada pela autoridade popular dos EM mais do que dos cidadãos. Não requer portanto propriamente uma “identificação comum” mas racionalmente “interesses comuns” para a justificação do poder das instituições. A legitimação da UE é assim derivada do acordo entre os Estados através da permissão dos cidadãos desses Estados para participarem na UE, na qual a legalidade da participação deriva da regra constitucional da superioridade legal da UE criada por um acordo entre EM.

2.5.3. A visão normativa da Legitimidade

A visão normativa desconsidera a legitimidade como uma questão de acreditar no poder institucional e portanto no seu direito de governar, vendo-a com duas abordagens: no eleitorado, expressa na forma de promessa de autoridade por um lado e pelo compromisso com o público, por outro, a caracterizada como legitimidade antes das eleições. No entanto, no modo expressivo o efeito da legitimidade depende totalmente da qualidade das acções tomadas pelas instituições, definida como legitimidade pós eleições [Beetham in [Muntean, 2000]].

A visão normativa pode tomar uma forma tradicionalista quando se afirma que “o poder é legitimado se é adquirido em concordância com regras estabelecidas de poder que podem ser

traduzidas em termos de crenças partilhadas pelos dominantes e pelos subordinados” [Beetham in [Muntean, 2000]]. Reconhecendo a base originária de crenças, é óbvio que o poder do PE é legitimado através do princípio teórico de que há regras estabelecidas (os tratados) e que essas regras derivam das crenças dos eleitorado europeu baseado na “legitimidade institucional habitual”.

2.5.4. Legitimidade Formal e Legitimidade Social

No que diz respeito ao sistema institucional comunitário, Weiler [Soares, 1997] introduz na análise do problema da legitimidade democrática a diferença entre legitimação formal e legitimação social.

A legitimação formal é tida como a que cumpre todos os requisitos legais na formação e desenvolvimento do sistema. A legitimidade formal coincidiria com a ideia de legalidade na medida em que o sistema político da UE advém da reunião de um conjunto de Estados aos quais se exige que, como condição prévia de adesão, constituam eles próprios sistemas políticos democráticos. Pode-se então concluir que este é um sistema dotado de legitimidade formal, e que essa mesma legitimidade possui um fundamento democrático [Weiler, in [Soares, 1997]].

A Comunidade, e posteriormente, a UE, resultaram de tratados internacionais assinados pelos governos dos seus EM e, sucessivamente, ratificados pelos respectivos Parlamentos Nacionais (PN). Trata-se, assim, de um sistema formalmente legitimado em virtude do respeito pela legalidade dos seus procedimentos construtivos, mas também pelo facto de esses serem em si procedimentos de raiz democrática.

O sistema comunitário tem assim uma génese que supera a simples legalidade numa respectiva clássica, sendo que se pode afirmar que essa formação obedeceu aos requisitos susceptíveis de lhe conferirem a legalidade formal, entendida como legitimidade fundada em procedimentos democráticos.

O problema da legitimidade social ou empírica de um sistema político refere-se à questão da sua aceitação societária. A legitimidade social pressupõe assim um elemento de carácter material: a identificação do poder com os valores políticos dominantes de uma determinada sociedade numa determinada época. Um poder dotado de legitimidade social será então, em

princípio, um poder político que gozará também de legitimidade formal, no sentido em que a sua constituição se processou no respeito pela chamada legitimidade democrática. Sendo que os valores democráticos nos quais se fundam os regimes políticos ocidentais reflectem os valores intrínsecos às respectivas sociedades, como sejam as ideias e liberdade, de justiça e de bem-estar.

Qualquer sistema político democrático é um sistema que assenta em instituições saídas do sufrágio universal e que confia um mandato governativo às suas instituições políticas no âmbito do princípio maioritário. No caso europeu, a difícil e demorada afirmação dos Estados nacionais fez com que não se coloquem problemas de identificação, no plano interno dos Estados, com o exercício do poder por parte de órgãos de soberania nos termos do princípio maioritário.

No espaço comunitário, segundo Weiler, existe uma contraposição entre a dimensão intergovernamental do seu processo político de decisão e o carácter supranacional do seu ordenamento jurídico. Teria sido o antagonismo verificado entre estes elementos que teria possibilitado a afirmação do projecto comunitário, onde um sistema de vinculação efectiva dos EM era compensado pelo domínio que estes exerciam na formação da vontade política da Comunidade, através da consensualidade do seu processo de decisão. As alterações introduzidas no Acto Único Europeu (AUE) no sentido de voto maioritário, teriam suscitado as primeiras crises de legitimidade do sistema. Com efeito, a passagem ao voto maioritário, realizada na segunda metade da década de 80, introduziu uma maior insegurança do eleitorado no próprio processo comunitário. Até então a prática do consenso decisório poderia funcionar como uma garantia para os cidadãos na defesa de interesses fulcrais dos Estados no quadro comunitário por parte de governos democraticamente eleitos e sujeitos à verificação periódica de mandatos, a mudança para o voto maioritário acarretou uma real diminuição da responsabilidade política dos Estados perante o processo político de formação de vontade comunitária [J.H.H. Weiler, in [Soares, 1997]].

Não se pode então afirmar que a maior participação da instituição parlamentar europeia tenha de algum modo contribuído para suprir a redução da responsabilidade política dos executivos nacionais sendo que, em termos efectivos, a capacidade política dos eleitores de influenciarem as decisões comunitárias foi ulteriormente reduzida, colocando-se neste contexto o problema da legitimidade social.

2.5.5. Legitimidade da EU

A legitimidade política desempenha um importante papel nos sistemas ocidentais, particularmente quando se refere à UE, na medida em que a importância dos processos de decisão a nível europeu e a perda dos mecanismos familiares de legitimação no contexto nacional requerem explicações e justificações para que se cumpra o requisito do conceito de legitimidade de Baker [Muntean, 2000], a ligação entre o governo e os que lhe são subordinados.

Pelo facto de a UE ser uma organização *sui generis* e complexa, surgem no entanto alguns problemas relativamente ao grau de legitimidade, que há que ter em conta quando se tira conclusões relativas ao seu défice democrático:

- as IE não são claramente identificadas pelo poder popular, ou seja, pelos cidadãos dos EM [Connolly, 1984];
- o conceito de autoridade legal da UE baseado na sua institucionalidade é um importante aspecto teórico no conceito de legitimação da UE;
- a confiança dos EM na legalidade das leis da UE faz dele o argumento normativo fundamental para identificação de uma legitimidade Europeia;
- sob o ponto de vista da autoridade legal, o que é legalmente feito por um grupo de governos é aceite como legitimado tanto a nível local como supranacional – importância da harmonização e concordância de políticas pelos EM [Muntean, 2000].

Num Estado, o grau de legitimidade de uma particular instituição permite-nos analisar o grau de legitimidade de todo o Estado. Na UE, a legitimidade do PE é o indicativo da legitimidade de toda a UE. Sendo este o único órgão eleito por sufrágio directo e universal, a responsabilidade é acrescida, daí que este relatório se centre no papel do PE como órgão legitimador do consentimento popular. A legitimidade política na UE é por isso reforçada ou não pela visão que os cidadãos têm do PE tendo como base a informação e compreensão das actividades do PE. Os resultados eleitorais e as atitudes de voto dão-nos evidências de uma falha do PE em agir com completa legitimidade na UE. As eleições europeias são normalmente tidas como eleições dos partidos nacionais, políticas e problemas, tendo normalmente um carácter de eleições de “menor importância” [Reif e Schimitt, 1980; Eijk e Frank, 1996]. No estudo feito pelo Europe Direct Porto (anexo nr1), podemos concluir que a informação dos cidadãos sobre a UE é fraca

até em questões simples como o tempo de pertença do EM à UE (apenas 46% das pessoas sabiam que se comemoravam os 25 Anos de Adesão de Portugal à UE).

Os cidadãos da UE têm o sentimento de pertença a uma cidade, a uma região, a um país mas que a pertença à UE é a mais fraca. Sendo considerado que a identidade europeia diz respeito à identificação, ao consenso popular ou aceitação popular da governação supranacional da UE, então o consentimento popular é de facto uma condição necessária para um estável sistema de poder enquanto que a legitimidade alimenta esse consentimento [Weber, Gramsci, Zelditch e Walker in [Muntean, 2000]].

Assim, enquanto a legitimidade enquanto atributo político do sistema da UE se tem vindo a afirmar, a legitimidade como orientada para o cidadão decresceu. Esta tensão desde Maastricht tem sido uma das características do desenvolvimento do processo de integração. Aumentar a democracia e legitimar popularmente a União requer uma aproximação multidimensional que tenha em conta a natureza peculiar da instituição.

Adicionalmente, a representação social que basicamente sublinha a diferenciação de grupos sociais representados no corpo legislativo é tida como fraca e o grau de representação social dentro do PE é antecipadamente tido como não adequado. Assim, o PE não representa o grande número de sociedades europeias e falha em ser uma instituição com poder legislativo completamente legitimado.

O problema da chamada legitimidade democrática do sistema comunitário não se coloca tanto relativamente aos mecanismos formais de definição de poderes e à actuação da responsabilidade política das instituições, mas ao nível de aceitação societária da arquitectura institucional do sistema comunitário. Coloca-se assim a questão de pertença dos cidadãos eleitores a um determinado espaço político no interior do qual seja possível fazer operar as regras da democracia, nomeadamente o princípio maioritário [Soares, 1997].

A minha opinião vai no mesmo sentido que a de Lindz [Soares, 1997], defendendo que a realização de eleições directas para o PE, a representação dos cidadãos europeus neste PE e a responsabilidade política da CE não podem ainda ser vistos como factores legitimantes da autoridade política do sistema comunitário enquanto não houver um forte sentimento de identidade popular com o exercício de poder por parte da autoridade comunitária.

2.6. Déficit Democrático

Com a explicação dos conceitos de Democracia e Legitimidade Política, começamos a entender as razões pelas quais se fala em déficit democrático na UE. Mas antes de passar à análise mais específica destas razões e às tentativas feitas para reduzir esse déficit, dar-se-á uma breve explicação deste conceito, adaptando-o ao contexto das IE. Assim, entende-se assim por Déficit Democrático a “insuficiente participação do elemento democrático no sistema político comunitário, ou seja, o sistema político originário do processo de integração fundado nas Comunidades Europeias”[Soares, 1997]. Neste caso, o elemento democrático refere-se ao órgão a quem no quadro institucional do sistema comunitário incumbe a representação dos povos dos EM da UE: o PE. É neste sentido que a questão essencial e originária do déficit democrático é a de encontrar um equilíbrio interinstitucional de poderes no seio da UE.

Os parlamentos são considerados símbolos da democracia em todos os sistemas democráticos por serem corpos directamente eleitos e que representam a cidadania nacional, agindo segundo o seu interesse. Sendo a UE uma instituição *sui generis*, as diferenças no PE como assembleia representativa são, por sua vez, visíveis, e importa referi-las na busca por este equilíbrio institucional:

- o PE não é um corpo legislativo moldado de acordo com os seus pares membros da UE;
- a sua importância no que diz respeito ao processo de integração é mais simbólica que legítima;
- a sua capacidade para promover a legitimidade da UE depende do sistema da EU como um todo.

A essência do déficit democrático pode ser avaliada e medida pela identificação e comparação do grau de satisfação. Os estudos empíricos nem sempre suportam a doutrina de déficit democrático na UE. Exemplo disso é a análise do Eurobarómetro de 1994 que demonstrou que as diferenças no grau de satisfação democrática da UE com os EM era muito escassa. No entanto, este questionário não estava destinado a medir o déficit mas o grau de insatisfação. Se tivermos em conta o inquérito elaborado no Gabinete do Município da Câmara Municipal do Porto pelo Europe Direct Porto, verificamos que, quando questionadas sobre a presença da UE no seu dia a dia, 70% afirma que sim, pelo menos pelo Euro, mas desconhecem conceitos e noções base sobre a UE, como há quantos anos Portugal faz parte das Comunidades Europeias.

2.6.1. Déficit democrático na EU

A transferência de poder do nível nacional para o Europeu e a falta de uma base europeia de consentimento popular produziram o chamado déficit democrático das IE, junto com uma série de défices contabilísticos e transparência e políticas públicas que se tornaram o elemento chave da crise de legitimidade da UE [Muntean, 2000].

O déficit democrático na UE surge derivado do facto de que a instituição investida de maior legitimidade política democrática não corresponderem as funções que deveriam competir a um órgão cujo mandato resulta da eleição por sufrágio directo e universal [Soares, 1997].

A questão do déficit democrático da União tem sido exaustivamente discutida. Esta questão remete para a necessidade de averiguar se as instituições europeias reúnem critérios de democraticidade que permitam afirmar que são representativas dos interesses colectivos dos cidadãos europeus. Verifica-se que as suas instituições não reúnem as características e competências das instituições dos EM, entendidos como Estados de Direito democrático. Duas das principais críticas frequentemente avançadas relativamente à democraticidade da União referem-se a duas das suas principais instituições, o PE e a Comissão. Constata-se que os poderes do PE são reduzidos, em comparação com os PN, e que a Comissão Europeia exerce funções executivas, sem ter sido eleita para o efeito [Héritier in [Rio, 2011]].

O carácter profundamente burocrático do processo decisório europeu, o qual peca por falta de transparência e inacessibilidade à generalidade dos cidadãos, é também causa de um expectável sentimento de desconfiança em relação à União entre os cidadãos europeus [Hüsamettin, Hayrettin, 2007 in [Rio, 2011]]. O papel político que a sociedade civil desempenha neste contexto não se refere à conquista ou exercício directo do poder, mas sim à influência que os seus actores exercem no processo decisório, mediante a participação activa nos mecanismos de governação propostos.

Qualquer que seja a abordagem adoptada para reduzir o déficit democrático, é fundamental reconhecer a importância do papel desempenhado pelos actores da sociedade civil, enquanto mediadores entre as IE e os cidadãos. Esta mediação pode ser positiva, ou seja, pode fortalecer e encorajar a relação através de uma correcta articulação, transmissão e canalização dos interesses e da informação, ou pode ser negativa, se manipular, filtrar ou mesmo impedir a circulação da informação [Rio, 2011].

Capítulo 3

O Parlamento Europeu e o Défice Democrático

3.1. Parlamento Europeu

3.1.1. A evolução do PE

Desde as suas origens, que remontam à Assembleia Comum da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, o PE tem vindo a ser objecto de inúmeras alterações, até alcançar o estatuto que hoje tem. Estas alterações não só reforçaram o seu papel como Assembleia da UE, como fizeram com que este fosse ganhando sinais de legitimidade política que importam para o estudo que aqui se elabora.

A Assembleia Comum da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço reuniu pela primeira vez em 10 de Setembro de 1952, com membros designados pelos respectivos PN, somando um total de 78 deputados. Representava na altura os estados fundadores: Bélgica, França, República federal da Alemanha, Holanda, Itália e o Luxemburgo.

Com os Tratados de Roma, em 1957, a Assembleia Parlamentar passou a representar as três comunidades. Como tal, mantiveram-se os mesmos GP, com o objectivo de assegurar a continuidade parlamentar durante a transição. Era nesta altura um órgão consultivo, sem qualquer poder legislativo directo.

A 19 de Março de 1958, na sessão constitutiva, a assembleia passa a denominar-se Assembleia Parlamentar Europeia e a sua actividade parlamentar passa a abranger todos os domínios da economia bem como a investigação no âmbito nuclear. Em 1962 adquire o nome de PE, designação que só viria a ser consagrada nos Tratados com a entrada em vigor do Acto

Único Europeu, em 1987. Desde esse ano, e até 1972, passa a ser constituída por 142 deputados, que eram nomeados pelos PN respectivos, tendo duplo mandato. Com o primeiro alargamento das Comunidades, em 1973, o Parlamento passou a ter 198 deputados, número que se manteve até 1979.

Os países da Europa não tinham grandes esperanças na Assembleia Parlamentar, tendo-a apenas como uma soma dos nacionalismos numa comunidade que agia apenas em termos puramente económicos. Mesmo antes de ser directamente eleita, a assembleia começa a adquirir lentamente poderes ao estilo de um parlamento convencional, na maioria das vezes com o suporte dos EM, e algumas vezes por iniciativa própria. É exemplo disso a Cimeira de Paris, de 1974, onde se decide que a eleição directa dos deputados, um dos objectivos do Tratado de Roma, deveria ser alcançado rapidamente. Apontou-se o ano de 1978 como a data para estas eleições. O projecto foi aprovado pelo PE, em Janeiro de 1975, com o consenso dos Chefes de Estado e de Governo. A Decisão e o Acto relativos às eleições europeias por sufrágio universal directo foram assinados em Bruxelas, em Setembro de 1976. O texto entra em vigor no dia 1 de Julho de 1978.

É no seguimento deste texto que, entre 7 e 9 de Junho de 1979, têm lugar as primeiras eleições por sufrágio universal e directo para o PE. O PE ganha assim maior legitimidade e inicia o percurso na conquista de poder.

Com a adesão da Grécia, em Janeiro de 1981, juntam-se ao PE 24 deputados nomeados pelo parlamento grego, substituídos em Outubro do mesmo ano por eleitos por sufrágio universal.

A segunda legislatura do PE foi eleita entre 14 e 17 de Junho de 1984. Após o alargamento de 1986, o número de mandatos passou de 434 para 518, com a entrada de 24 deputados portugueses e 60 espanhóis, nomeados pelos respectivos Partidos Nacionais. A substituição por deputados portugueses eleitos por sufrágio universal e directo deu-se em Setembro de 1987, cujas eleições haviam sido a 19 de Julho do mesmo ano.

Entre 15 e 19 de Junho de 1989 foi eleita a 3ª legislatura e, na sequência da unificação Alemã, mais 18 deputados integraram o PE. Na quarta legislatura, em Junho de 1994, na consequência de uma resolução do PE, foram eleitos 567 eurodeputados, mais 49 que os da

legislatura anterior. Logo no ano seguinte, consequência do alargamento à Suécia, Áustria e Finlândia, passam a fazer parte do PE 626 eurodeputados.

Na quinta legislatura, em 1999, são eleitos esses mesmos 626 deputados, que passam a 788 em Maio de 2004, por ocasião do maior alargamento de sempre da UE. No entanto, logo em Junho de 2004, consequência de adaptações do Tratado de Nice, reduz-se o número para 732. Em Janeiro de 2007, com o último alargamento da UE até à data, o PE fica provisoriamente com 785 deputados, reduzidos para 736 nas eleições de 2009. Com o Tratado de Lisboa, o número máximo de deputados do PE está fixado em 751 (750 + presidente, salvo excepções provisórias).

A gradual parlamentarização da UE foi feita par a par com a necessidade de diminuir o défice democrático visto principalmente como um défice parlamentar no qual a Comunidade, e posteriormente a UE, foram progressivamente transmitindo poderes e competências dos EM para instituições supranacionais, ao mesmo tempo que se foi verificando uma ligeira perda de controlo político por parte dos PN.

Viria a tornar-se num órgão co-legislador, em parceria com o Conselho, em muitas áreas das políticas da União, ao mesmo tempo que se reclama como o principal intérprete do interesse geral europeu.

O quadro presente na Figura 3.1 sistematiza a evolução do PE referida, desde 1979, com 410 Membros do Parlamento Europeu (MPE), até às últimas eleições, em 2009, onde foram eleitos 736 MPE.

3.1.2. Funções

O PE exerce influência essencialmente sob três formas: através do processo legislativo, do processo de formulação do orçamento, e da supervisão do executivo.

3.1.2.1. Função Legislativa

Considera-se a função legislativa como uma das principais funções do PE como Assembleia Representativa. Só na última legislatura, 2004/2009, o PE aprovou em sessão plenária um total de 2924 textos.

COMPOSIÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU
(SESSÕES CONSTITUTIVAS 1979 – 2009)

1979 1as eleições	1984 2as eleições	1989 3as eleições	1994 4as eleições	1999 5as eleições	2004 6as eleições	2009 7as eleições
Europa dos 9 BE, DE, DK, FR, IE, IT, LU, NL, UK	Europa dos 10 + GR (adesão 1.1.1981)	Europa dos 12 + ES, PT (adesão 1.1.1986)	Europa dos 12	Europa dos 15 + AT, FI, SV (adesão 1.1.1995)	Europa dos 25 + CY, CZ, ET, HU, LT, LV, MT, PL, SK, SL (adesão 1.5.2004)	Europa dos 27 + BG, RO (adesão 1.1.2007)
410 MPE	434 MPE	518 MPE dos quais 24 PT	567 MPE dos quais 25 PT	626 MPE dos quais 25 PT	732 MPE dos quais 24 PT	736 MPE dos quais 22 PT
Partido popular europeu (Democratas-cristãos) PPE (108)	PPE (110)	PPE (121) 3 PT	PPE (156) 1 PT	Democratas cristãos e Democratas europeus PPE-DE (233) 9 PT	PPE-DE (268) 9 PT	PPE (265) 10 PT
Socialistas S (112)	S (130)	S (180) 8 PT	PSE (198) 10 PT	PSE (180) 12 PT	PSE (200) 12 PT	Aliança progressista dos socialistas e democratas S-D (184) 7 PT
Liberais e democratas L (40)	L (31)	Liberais, democratas e reformistas LDR (49) 9 PT	ELDR (44) 8 PT	ELDR (50)	Aliança dos democratas e liberais pela Europa ALDE (88)	ALDE (84)
Democratas europeus para o progresso (Gaulistas +FF) DEP (22)	Aliança dos democratas europeus RDE (29)	RDE (20)	RDE (26) 3 PT	União para a Europa das nações UEN (21) 2 PT	UEN (27)	
Democratas europeus ED (63)	ED (50)	ED (34)				Conservadores e reformistas europeus ECR (55)
Comunistas COM (44)	COM (41)	Coligação de esquerda CG (14) 3 PT Esquerda unitária europeia GUE (28)	Grupo confederal da esquerda unitária europeia GUE (28) 3 PT	Grupo confederal da esquerda unitária europeia/Esquerda nórdica verde GUE/NGL (42) 2 PT	GUE/NGL (41) 3 PT	GUE/NGL (35) 5 PT
Deputados independentes CDI (11)	Arco-Íris ARC (20)	ARC (13)		Deputados independentes/ Grupo misto TDI (20)		
		Verdes V (30) 1 PT	V (23)	Verdes/Aliança livre europeia V/ALE (48)	V/ALE (42)	V/ALE (55)
	Direitas europeias DR (16)	DR (17)				
			Força Europa FE (27)			
			Aliança radical europeia ARE (19)			
			Europa das nações EDN (19)	Europa das democracias e das diferenças EDD (16)	Independência e democracia IND/DEM (33)	
						Europa da liberdade e da democracia EFD (32)
Não-inscritos NI (10)	NI (7)	NI (12)	NI (27)	NI (16)	NI (33)	NI (26)

¹E em Portugal, 2010]

Existem várias formas nas quais o PE pode influenciar a natureza e conteúdo do *output* legislativo da UE.

- em primeiro lugar, o PE participa algumas vezes em discussões políticas com a CE, no estado de pré propostas legislativas;
- em segundo lugar, o PE pode formalmente sugerir legislação sob duas formas; iniciativas próprias, e pedidos à CE que submeta uma proposta em áreas onde considere que um acto é essencial para implementar os Tratados, sob uma maioria dos seus membros;
- participa na elaboração do orçamento anual, podendo criar linhas no orçamento;
- o PE pode influenciar, embora indirectamente, o programa legislativo da CE e analisa e pode indicar sugestões, juntamente com o Conselho.

Apesar da sucessiva aquisição de pequenos sucessos relativamente a esta função, o PE, ao contrário dos PN, ainda não tem direito de iniciativa legislativa.

3.1.2.2. Os processos Legislativos e o PE

O PE é tido em conta em três processos de decisão da UE: o processo de consulta; o processo de co-decisão, e o processo de consentimento.

No processo de consulta é pedida uma opinião ao PE. Uma vez dada esta opinião, o Conselho toma a decisão que quiser, mesmo que a opinião do PE tenha sido negativa. Se o Conselho não esperar pelo consentimento do PE, a lei é considerada inválida.

No processo de co-decisão (assim chamado até ao TL), o PE é tido como verdadeiro co-legislador em certos assunto da UE, tendo poder de veto sobre as propostas da Comissão. O PE pode ainda propor emendas à proposta, e questionar o Conselho se estas não forem adoptadas.

No processo de consentimento, o PE continua a ter direito de veto sobre as propostas, mas não pode propor emendas. Em certas áreas circunstanciais é requerida maioria absoluta dos membros do PE para o consentimento.

3.1.2.3. O Parlamento e o Orçamento

Relativamente à função de controlo do orçamento do PE, existem essencialmente duas dimensões em que esta função é usada. A primeira, e a mais importante das dimensões, é a elaboração dos enquadramentos financeiros multi-anuais da UE. A segunda é a elaboração dos orçamentos anuais.

A elaboração dos enquadramentos multi-anuais da UE, antes conhecida como perspectiva financeira, é feita desde 1988 aquando a assinatura do Acordo Interinstitucional sobre disciplina e melhoramento do processo do orçamento, pela Comissão, PE e Conselho. Desde esse acordo o PE tem vindo a exercer a sua influência através da produção de relatórios e recomendações, questionando o Conselho e a CE, e participando em debates e votos.

A segunda dimensão prende-se com o orçamento anual. Desde a assinatura de dois tratados relativos à concepção do orçamento da UE, em 1970 e 1975, o PE usufrui de alguns poderes neste campo, entre eles:

- o direito de propôr modificações às despesas obrigatórias, sendo que a decisão final é dada pelo Conselho;
- direito de emendar as despesas não obrigatórias, tendo o PE a decisão final;
- juntamente com o Conselho, direito de aprovação ou rejeição do orçamento total.

3.1.2.4. Controlo e Supervisão do Executivo

Da mesma maneira que os PN têm dificuldades em exercer o seu controlo e supervisão sobre o executivo, o PE não é excepção. Estas dificuldades advêm do facto dos executivos travarem as suas investigações ou questões, protegendo-se através de defesas constitucionais, institucionais e de partidos políticos. Além disso, existe uma travagem também por parte dos próprios parlamentares, que normalmente não têm informação, o conhecimento específico e os recursos necessários para monitorizar efectivamente o executivo, muito menos promover uma mudança.

A estes problemas de controlo do PE, são acrescidas duas dificuldades: a primeira, pelo facto de a implementação de políticas comunitárias ser feita de uma forma um pouco dúbia relativamente à sua eficácia; o segundo problema, prende-se com problemas de supervisão e fiscalização que advêm do facto do dubio papel de instituições como o Conselho Europeu e o

Conselho de Ministros. O que acontece é que, se esses papéis não estão demarcados na legislação comunitárias, o controlo do parlamento a estes órgãos é logicamente enfraquecido [Nugent, 2010].

3.1.3. A Representação dos Cidadãos no PE

Uma outra função do PE é a de agir como um mecanismo de ligação entre os cidadãos e o Estado, legitimando as decisões tomadas pelos governos no seio da UE [Norris in [Judge and Earnshaw, 2003]]. O problema da representação é um assunto determinante na configuração de qualquer entidade política, tenha esta natureza estadual ou de organização internacional. O conceito de representação está assim inextricavelmente ligado com os conceitos de legitimidade e legitimação, que interessam para o estudo que aqui se faz [Judge and Earnshaw, 2003].

Na Comunidade Europeia, atendendo à sua génese de organização internacional, os dois traços fundamentais do seu sistema de representação foram a igualdade e a ponderação. Por um lado, a UE acolhe o tradicional princípio da representação igualitária dos Estados no quadro do seu sistema institucional. Por outro, e atendendo à própria especificidade da organização, moderou-se o estatuto paritário dos EM através do recurso à ideia de ponderação - na composição das instituições, no peso dos Estados na formação de decisões.

3.1.3.1. Formas de Representação dos Cidadãos no PE

1) Federações Transnacionais

As federações transnacionais são organizações agrupadas segundo princípios gerais e baseadas na afiliação em partidos, dentro e fora da UE, criadas em meados dos anos 70.

Actualmente, existem três principais federações:

- EPP - Partido Europeu das Pessoas;
- ELDR - Partido Europeu Liberal Democrata e Reformista;
- PES - Partido dos Socialistas Europeus.

Os pró-integracionistas desejam que estas federações se tornem organizações que ofereçam capacidade de liderança, visão e coordenação ao nível europeu, e que até sirvam como agentes

de unificação para os seus membros heterogéneos. No entanto, até agora, estas federações têm falhado nestes propósitos, tendo como fraquezas os seguintes aspectos:

- não estão envolvidas na actividade política do dia a dia num contexto institucional;
- têm um foco definido e têm um estatuto fraco e recursos limitados, estando fortemente dependentes dos GP do PE para apoio político e administrativo;
- não têm tido muita influência além de harmonização das diferenças dos partidos nacionais e na educação do eleitorado sobre a Europa.

Além destas três federações, outros grupos surgiram de tempos a tempos, normalmente para coordenar actos eleitorais. No entanto, todos acabaram por ser posteriormente divididos internamente.

2) Grupos Políticos

Os Grupos Políticos são herdados da Assembleia Comum da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, onde os membros destinados pelos PN se sentavam de acordo com a sua afiliação política.

O processo de constituição do PE viu-se desde o início ligado à formação de Grupos e Partidos Europeus, sendo que a efectivação do sufrágio universal em 1979 desencadeou um crescimento do número de Partidos e Grupos. Segundo o extinto artigo 191º do TCE, "os Partidos Políticos europeus desempenham um importante factor de integração da União. Contribuem para a criação de uma consciência europeia e para a expressão da vontade política dos cidadãos da União" [Palayret, 2009].

A actividade partidária no PE é maioritariamente feita através de GP. No Tratado de Nice os Partidos Políticos ganharam um estatuto jurídico-legal. Também as regras para a composição de GP têm vindo a mudar ao longo dos anos, devido ao aumento do PE. Na legislatura de 2009/2014, os GP tinham que ser constituídos por pelo menos 25 MPE de pelo menos 1/4 dos EM.

A principal base de criação dos GP é a ideologia política. Existem certos benefícios para o alinhamento num GP, por parte dos MPE. Os GP têm direito a fundos para propósitos administrativos e de investigação, com um montante fixado por grupo, sendo que os não alinhados contam como um grupo. Apesar dos não alinhados não serem formalmente excluídos

de nenhuma função, na prática os GP maiores escolhem primeiro os lugares nos Comités mais prestigiados. Neste sentido, mesmo que os deputados sejam indicados pelos PN, a adesão aos Grupos Europeus torna-se condição quase indispensável para assegurar espaços de influência nas decisões políticas, uma vez que é em função destes que os deputados são designados para Comissões de Trabalho específicas.

Nos últimos anos, têm havido entre 7 e 9 GP no PE, sendo sete na última legislatura:

- Grupo do Partido Popular Europeu e dos Democratas Europeus: o maior GP desde 1999, inicialmente baseado nos valores da democracia Cristã Europeia. No entanto, ao longo dos anos, outros partidos de centro direita com tradição conservadora têm vindo a ser absorvidos no Grupo. Sendo o maior Grupo do PE, tem pelo menos um membro de 26 dos 27 EM, mas tem tido algumas dificuldades em manter uma coesão na ideologia interna.
- Grupo Socialista no Parlamento Europeu: o segundo maior partido do PE, autotitulando-se como o Grupo Socialista, tendo pelo menos um MEP de cada EM. Apesar disso, as eleições de 2009 foram um desastre para este Grupo, com 25 por cento dos lugares do PE, o número mais baixo desde 1979, aquando as primeiras eleições directas do PE. As principais dificuldades deste Grupo têm-se prendido com a diversidade de opiniões quanto à natureza do comprometimento ao Socialismo e à democracia Social, com opiniões que defendem uma intervenção do estado tradicional, e outras um socialismo democrata moderado. Parte destas divergências é causada pela relutância dos partidos nacionais em conceder interesses nacionais a uma Europa mais forte.
- Grupo da Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa: grupo de centristas e de MPE fortemente pró-integração, que, sendo o terceiro maior Grupo, tem uma posição chave em determinar maiorias de votos. Tende normalmente a trabalhar mais perto do EPP, e tem nesta legislatura MPE de 20 EM.
- Grupo dos Verdes / Aliança Livre Europeia: formado em 1999, junta os Verdes com regionalistas, sendo por isso um grupo heterogéneo, tendo MPE oriundos tanto da esquerda como da direita.
- Grupo União para a Europa das Nações: formado depois das eleições de 2009, é um Grupo claramente anti-federalista de direita.

- Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia / Esquerda Nórdica Verde: composto por socialistas de esquerda, antigos comunistas e um pequeno grupo de Verdes activistas do Norte. Defende uma integração Europeia com mais ênfase nas questões sociais e ambientais.
- Grupo Independência/Democracia: criado após 2004, é um grupo constituído por euro-cépticos.
- Não Alinhados: constituído essencialmente por populistas da ala direita e extremistas de direita.

Os Grupos Políticos têm demonstrado algumas fraquezas, que afectam a sua actividade e a sua função de representação dos cidadãos, entre elas:

- várias mudanças nos membros dos Grupos;
- divisões internas e falta de coerência política dentro dos Grupos;
- heterogeneidade ideológica;
- os MPE não têm governo para apoiar ou criticar, e, ao contrário dos PN, não aprovam leis, sendo as suas reacções menos automáticas do que nos partidos nacionais, o que cria pouca dinâmica no seio do PE;
- integragrupos: MPE de diferentes GP com visão semelhante sobre determinado assunto, que causam ainda mais heterogeneidade.

A Figura 3.2 dá-nos a composição do Parlamento Europeu de 2009 por Grupos, e mostra-nos os MPE de cada país inseridos neles. A Figura 3.4, por sua vez, mostra-nos a distribuição de Partidos de Direita/ Esquerda. Podemos concluir que, em 2009, o Grupo com mais MPE é o EPP, com 265, sendo 42 alemães, 35, e 29 franceses. Em seguida, o Grupo Socialista, com 184 MPE, nos quais se destacam os 23 alemães, 21 italianos e outros 21 espanhóis. A presente legislatura tem uma maioria de direita.

3) Partidos Nacionais

Os candidatos ao PE e, virtualmente, aqueles que são eleitos, são escolhidos pelos partidos nacionais. Isto significa que, inevitavelmente, os MPE expressam preocupações partidárias. Além disso, as campanhas eleitorais para o PE são essencialmente campanhas conduzidas pelos Partidos Nacionais.

No PE em si, Partidos Nacionais existem entre os GP, facto que é uma potencial fonte de desarmonia nos GP [Nugent, 2010].

Table 11.4 Political groups in the European Parliament

	EPP	S&D	ALDE	Greens/ EFA	ECR	GUE/ NGL	EFD	NA	Total
Austria	6	4		2				5	17
Belgium	5	5	5	4	1			2	22
Bulgaria	6	4	5					2	17
Cyprus	2	2				2			6
Czech Rep.	2	7			9	4			22
Denmark	1	4	3	2		1	2		13
Estonia	1	1	3	1					6
Finland	4	2	4	2			1		13
France	29	14	6	14		5	1	3	72
Germany	42	23	12	14		8			99
Greece	8	8		1		3	2		22
Hungary	14	4			1			3	22
Ireland	4	3	4			1			12
Italy	35	21	7				9		72
Latvia	3	1	1	1	1	1			8
Lithuania	4	3	2		1		2		12
Luxembourg	3	1	1	1					6
Malta	2	3							5
Netherlands	5	3	6	3	1	2	1	4	25
Poland	28	7			15				50
Portugal	10	7				5			22
Romania	14	11	5					3	33
Slovakia	6	5	1					1	13
Slovenia	3	2	2						7
Spain	23	21	2	2		1		1	50
Sweden	5	5	4	3		1			18
United Kingdom		13	11	5	25	1	13	4	72
TOTAL	265	184	84	55	54	35	32	27	736

Notes: Situation in January 2010. The full names of the political groups are given in the text.

Source: European Parliament web pages on the Europa website.

Figura 3.2 Grupos Políticos no Parlamento Europeu - 2009 [Nugent, 2010]

A Figura 3.3 mostra-nos os resultados nacionais das eleições europeias por Partidos Nacionais. Como podemos constatar, o PSD foi o Partido com mais votos. De notar que nessa altura em Portugal liderava um Governo de PS, por José Sócrates, que estava no momento a levar a cabo algumas reformas no país. Este facto pode-nos indiciar que de facto as eleições para o PE são tidas como um voto positivo ou não no governo que está a liderar o país, e não

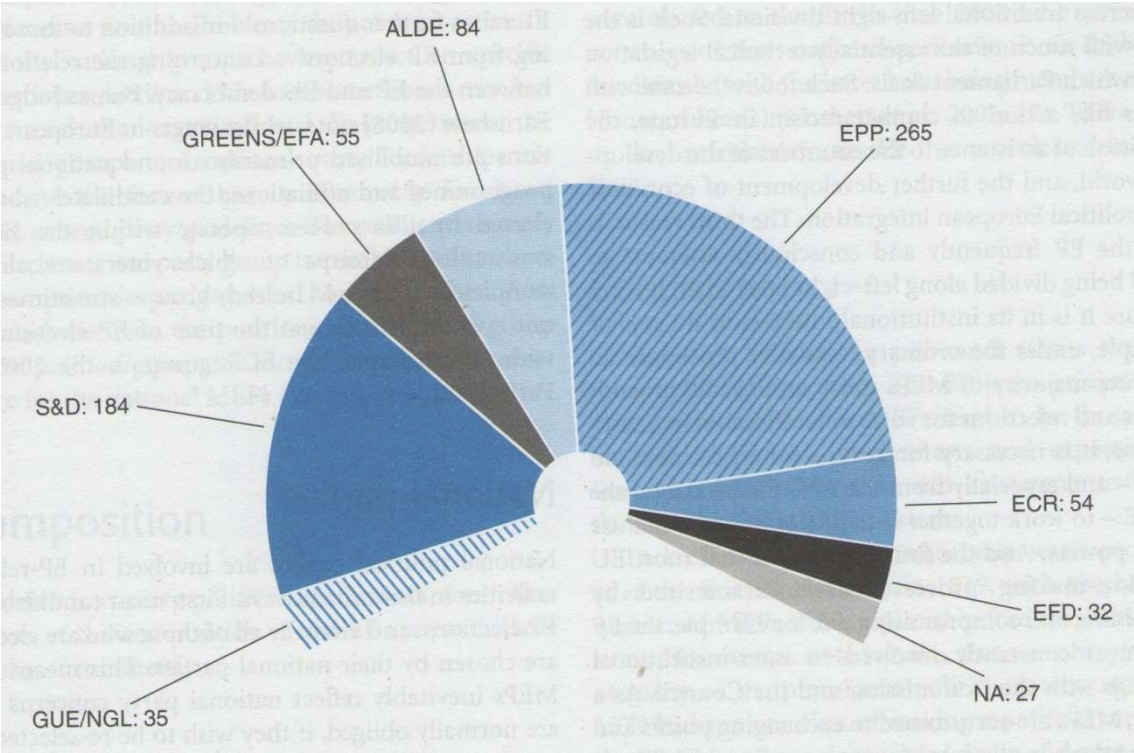


Figura 3.4 Distribuição Partidos Direita/ Esquerda [Nugent, 2010]

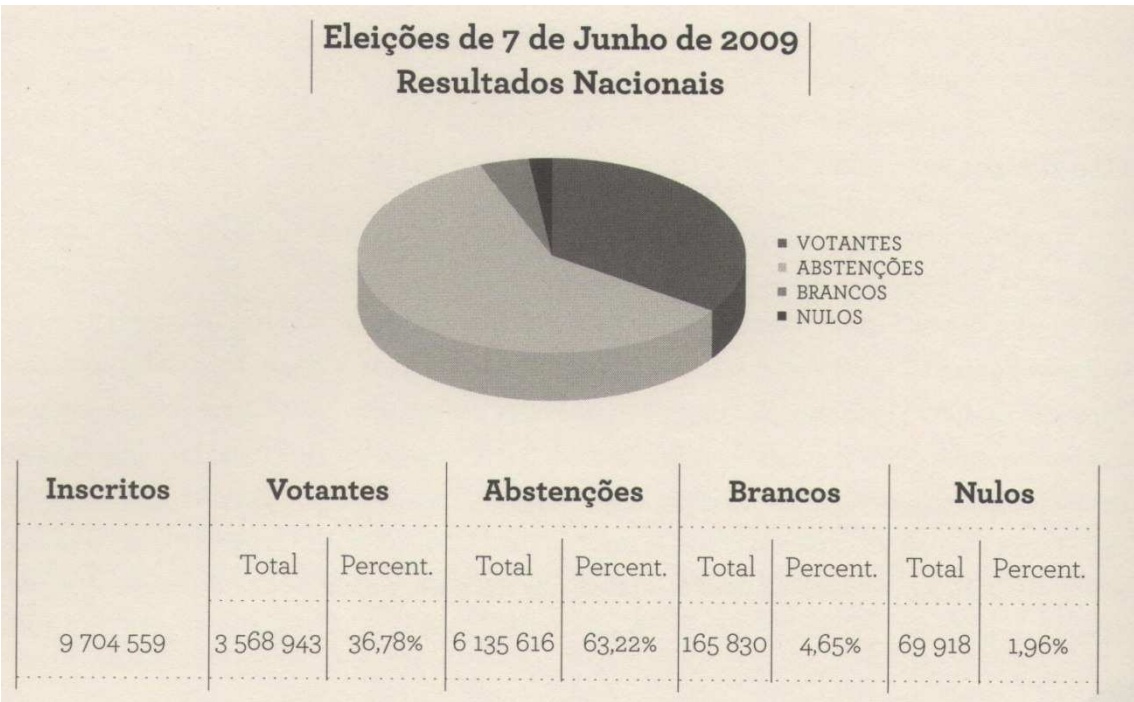


Figura 3.3 Votação por Partido - Resultados Portugueses - 2009 [Gabinete do PE em Portugal, 2010]

como verdadeiras eleições para o PE.

3.1.4. Comités

A maior parte do trabalho dos PE é feito nos Comités, sendo que existem dois tipos:

- os permanentes: existindo 20 na legislatura 2009/2014 (Figura 3.5);
- os *ad hoc*, criados para investigar problemas específicos.

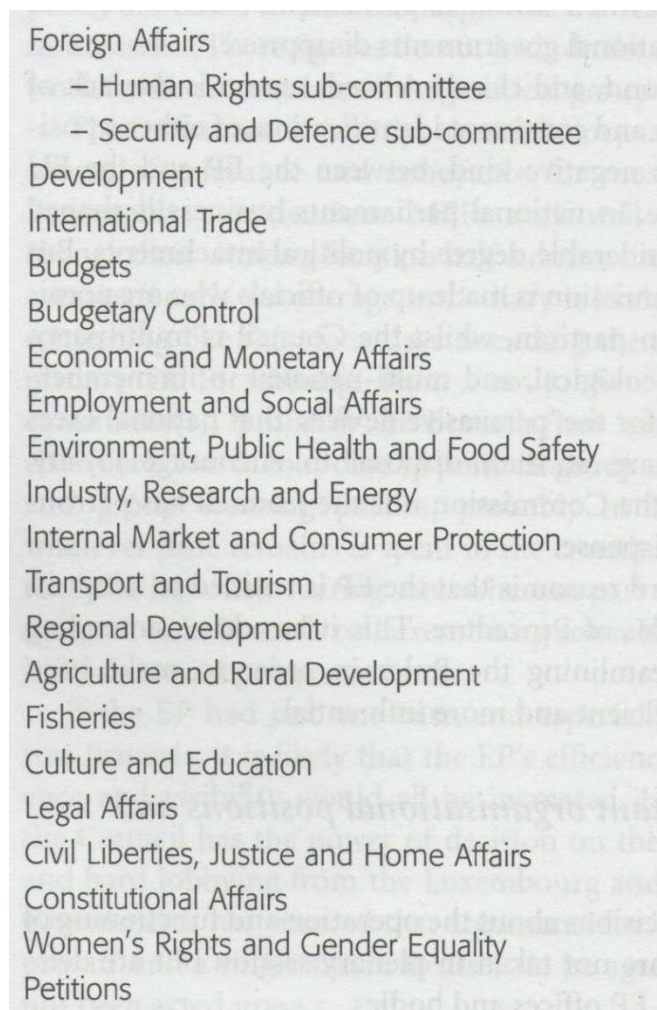


Figura 3.5 Comités Permanentes [Nugent, 2010]

Os MPE são designados para os Comités permanentes no início e a meio das legislaturas de cinco anos. Para os Comités *ad hoc*, as atribuições são feitas quando requeridas. Os membros dos Comités são eleitos para as suas posições na base de propostas feitas pela Conferência de

Presidentes ao PE, designados para assegurar uma justa representação dos EM e das visões políticas, o que na prática significa que os GP negociam a distribuição dos membros dos Comités numa base proporcional ao seu tamanho. A maioria dos MPE é membro de um Comité Permanente e membro substituto de outro.

As funções e tarefas dos Comités prendem-se essencialmente com os seguintes aspectos:

- explorar ideias com a CE;
- promover relatórios de iniciativa própria;
- examinar as propostas da CE para legislação.
- preparam o trabalho do PE;
- colocam questões ao Conselho ou Comissão;
- colocam questões a técnicos especialistas externos;
- propõem soluções de exposições feitas por outras IEs;
- propõem alterações à agenda plenária do PE.

Existem 20 sessões plenárias anuais dos Comités, que têm lugar em Estrasburgo e Bruxelas. [Nugent, 2010] Os comités permanentes do PE têm sido descritos como a base legislativa do PE [Westlake in[Nugent, 2010]] pois tudo o que é negociável pelo PE cai nas competências destes Comités. Na prática, os processos políticos vão logo directos para o comité ou comités responsáveis.

De salientar o facto do Comité Económico e Social já ter actualmente membros da sociedade civil, indiciando desta forma uma abertura à participação dos cidadãos europeus nos assuntos da UE.

3.1.5. Eleições

Nas democracias representativas, os momentos culminantes do exercício do poder pelo povo são os actos eleitorais. Através da vontade formulada em eleições livres, o povo confere mandato aos governantes para que exerçam o poder enquanto seus legítimos representantes. Através das eleições escolhem-se sobretudo os actores políticos que intervirão no exercício do poder, pouco se interferindo com o conteúdo da governação daí resultante [Soares, 1997].

As primeiras eleições do PE tiveram uma participação bastante alta para uma instituição ainda tão recente (cerca de 63%), apesar de pobre comparada com as eleições nacionais. Os países onde as participações foram mais altas foram a Alemanha (66%), Irlanda (64%) e França (61%), tendo sido os com menos participação o Reino Unido, com 33%, e a Dinamarca, com 48%.

Apesar destes resultados, considerou-se que a participação nas primeiras eleições do PE foi satisfatória. A partir daí, os resultados começaram a ser menos concisos, facto esse que pode ser ter várias causas [Palayret, 2009]:

- fraca imagem da UE pelos cidadãos;
- campanhas eleitorais onde os problemas da UE não são o foco, sendo que os partidos nacionais exploram estas para fins nacionais, constatando-se isso através da eleição dos candidatos, que quase sempre são personalidades da arena política nacional;
- pouca importância dada à UE pelos líderes políticos nacionais;
- 28 leis eleitorais (o Reino Unido aplica duas), apesar de o período eleitoral ser o mesmo, tal como os princípios democráticos do direito de votar e o princípio da conversão de votos em assentos pelo sistema de representação proporcional (Figura 3.6).

3.1.6. Membros do Parlamento Europeu

Os MPE ou Eurodeputados são os membros do PE que se organizam por GPs, cuja função é representar os interesses dos cidadãos europeus.

Os MPE disponibilizam alguns dias com o seu eleitorado, sendo que a maior parte fica no país base, enquanto outros tentam despender tempo com todo o eleitorado. A maior parte já tem *newsletter* ou contribui para a do partido. As suas actividades para promover e melhorar a representação dos cidadãos no seio do PE baseiam-se em encontros com os cidadãos, contactos com os lóbis, contactos com os média e seminários públicos.

No entanto, estas suas actividades nem sempre resultam na prática. Refiro, por experiência própria, que no âmbito de debates organizados pelo Europe Direct Porto contactei por pelo menos 3 vezes os MPE portugueses para estarem presentes, não tendo obtido de nenhuma das vezes disponibilidade da parte deles.

Aponta-se também as dificuldades que os MPE têm para levantarem questões locais e mais particulares no seio do PE, para que estas sejam discutidas.

TABLE 1
KEY FEATURES OF THE ELECTORAL LAWS OF THE MEMBER STATES
FOR EUROPEAN ELECTIONS

Country	Number of MEPs	Constituencies	Proportional representation	Threshold	Average constituency size	Preferential voting
Austria	18	1	yes	4%	18	yes
Belgium	24	4	yes	no	6	yes
Bulgaria	18	1	yes	5%	18	no
Cyprus	6	1	yes	1.8%	6	yes
Czech Republic	24	1	yes	5%	24	yes
Denmark	14	1	yes	no	14	yes
Estonia	6	1	yes	no	6	no
Finland	14	1	yes	no	14	yes
France	78	8	yes	5% at regional level	9,75	no
Germany	99	1	yes	5%	99	no
Greece	24	1	yes	3%	24	no
Hungary	24	1	yes	5%	24	no
Ireland	13	4	STV	STV	3,25	STV
Italy *	78	5	yes	no	78	yes
Latvia	9	1	yes	no	9	yes
Lithuania	13	1	yes	5%	13	yes
Luxemburg	6	1	yes	no	6	yes
Malta	5	1	STV	STV	5	STV
Netherlands	27	1	yes	no	31	yes
Poland	54	1	yes	5%	54	no
Portugal	24	1	yes	no	25	no
Romania	35	1	yes	5%	35	no
Slovakia	14	1	yes	5%	14	yes
Slovenia	7	1	yes	no	7	yes
Sweden	19	1	yes	4%	19	yes
Spain	54	1	yes	no	54	no
UK	75	11	yes	no	6,8	no
Northern Ireland	3	1	STV	STV	3	STV

Source: EP

* There are in fact five electoral districts in Italy: candidates stand in one constituency, but votes are calculated nationwide.

Figura 3.6 Diferenças nos procedimentos eleitorais [Nugent, 2010]

TABLE 2
NUMBER OF MEPS (1958-2009) – TOTAL AND BY COUNTRY

Country	1958	1973	1979	1984	1987	1994	1995	2004	2007	2009	
										Nice (revised)	Lisbon
Austria							21	18	18	17	19
Belgium	14	14	24	24	24	25	25	24	24	22	22
Bulgaria									18	17	18
Cyprus								6	6	6	6
Czech Republic								24	24	22	22
Denmark		10	16	16	16	16	16	14	14	13	13
Estonia								6	6	6	6
Finland							16	14	14	13	13
France	36	36	81	81	81	87	87	78	78	72	74
Germany	36	36	81	81	81	99	99	99	99	99	96
Greece				24	24	25	25	24	24	22	22
Hungary								24	24	22	22
Ireland		10	15	15	15	15	15	13	13	12	12
Italy	36	36	81	81	81	87	87	78	78	72	73
Latvia								9	9	8	9
Lithuania								13	13	12	12
Luxemburg	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Malta								5	5	5	6
Netherlands	14	14	25	25	25	31	31	27	27	25	26
Poland								54	54	50	51
Portugal					24	25	25	24	24	22	22
Romania									35	33	33
Slovakia								14	14	13	13
Slovenia								7	7	7	8
Sweden							22	19	19	18	20
Spain					60	64	64	54	54	50	54
UK		36	81	81	81	87	87	78	78	72	73
TOTAL	142	198	410	434	518	567	626	732	785	736	751

Figura 3.7 Número de MPE por país [Nugent, 2010]

TABLE 3
RATIO OF POPULATION TO MEPS IN THE 27 MEMBER STATES IN 2007

Member State	Number of MEPs	Population per MEP (in thousands)	Ratio of Member State/ average population per MEP
Germany	99	831	1.32
France	78	813	1.29
United Kingdom	78	779	1.24
Italy	78	757	1.20
Spain	54	824	1.31
Poland	54	705	1.12
Romania	35	617	1.02
Netherlands	27	607	0.96
Greece	24	466	0.74
Portugal	24	441	0.70
Czech Republic	24	429	0.68
Belgium	24	442	0.70
Hungary	24	421	0.67
Sweden	19	479	0.76
Austria	18	461	0.73
Bulgaria	18	423	0.67
Denmark	14	386	0.61
Slovakia	14	386	0.61
Finland	14	379	0.60
Ireland	13	331	0.53
Lithuania	13	261	0.41
Latvia	9	256	0.41
Slovenia	7	286	0.45
Estonia	6	217	0.34
Cyprus	6	130	0.21
Luxembourg	6	83	0.13
Malta	5	80	0.13
TOTAL	785	630	

Official EP sources/Eurostat database, 9 September 2008

49

Figura 3.8 MPE por cidadão [Nugent, 2010]

3.2. Déficit democrático no PE

Depois de analisados vários conceitos que nos permitem chegar ao déficit democrático do PE, podemos afirmar que a questão deste déficit se coloca a partir do momento em que o mandato dos deputados do PE passou a resultar de eleição por sufrágio directo e universal dos cidadãos dos EM da Comunidade. É nesta altura que se torna evidente o problema do desequilíbrio existente entre o tipo de investidura do PE – a expressão máxima do poder democrático – e a pouca relevância dos poderes que lhe haviam sido conferidos pelos actos institutivos das Comunidades Europeias a partir da eleição directa [Soares, 1997]. Os problemas de legitimação da Comunidade Europeia estiveram presentes desde as suas origens, apesar de só foram considerados problemas de alta importância nesta altura [NEWMAN, 2001].

Até 1979, os MPE eram eleitos pelos PN pelos seus membros e várias consequências advinham daí, tais como:

- os partidos não representados nas legislaturas nacionais não podiam ser representados no PE;
- na teoria, todos os MPE eram pró integração, pois advinham do seio dos países que tinham querido fundar as Comunidades Europeias e eram escolhidos por eles para desempenhar essa função;
- os MPE tinham um tempo limitado para as responsabilidades europeias.

O motivo de as eleições só terem ocorrido em 1979, deveu-se essencialmente ao facto de alguns membros dos EM - primeiro os franceses, mais tarde os dinamarqueses e os britânicos - não quererem eleições directas para preservarem os seus poderes supranacionais mais vinculados e para não serem pressionados para a reforma institucional a favor do PE.

Entende-se assim que o Déficit Democrático do PE surge essencialmente por falhas em dois campos base: na representatividade/ identificação dos cidadãos com as suas políticas, e na fraca influência legislativa do PE no seio da UE. Em seguida apontarei as diversas falhas que considero são o justificativo deste déficit.

3.2.1. Fraquezas de representatividade/ identificação com os cidadãos

Como temos vindo a constatar pela análise do conceito de legitimidade democrática, existem algumas incertezas ligadas com a representatividade do PE.

Um dos principais aspectos que podemos observar pela análise do conceito de legitimidade/ PE, é a relação do órgão com eleitorado que nos faz deparar com o problema da insuficiente representação. A verdade é que o longo processo que transformou a assembleia através do sufrágio comum não resolveu o problema, e continua a ser evidente a falta de representatividade no seio do PE, como se pode constatar pelos seguintes aspectos:

- renúncia desde cedo de um processo eleitoral uniforme;
- os deputados são eleitos por listas baseadas na representação proporcional, normalmente fixadas por listas partidária, e estes têm certas dificuldades em adoptar uma maneira de pensar europeia, uma vez que se quiserem ser reeleitos têm que seguir a maneira do partido nacional que os apoia para que possam integrar as listas;
- nas campanhas para eleições europeias problemas nacionais e outras eleições acabam sempre por entrar no debate público, deixando questões europeias para segundo plano;
- pouca participação dos cidadãos nas eleições europeias (Figura 3.9);
- a representatividade do PE é comprometida pelo facto das federações dos partidos nacionais que dominam o Parlamento em Estrasburgo continuarem a ter um impacto muito limitado na opinião pública europeia [Soares, 1997].

PARTICIPAÇÃO NAS ELEIÇÕES EUROPEIAS EM PORTUGAL										
	1989		1994		1999		2004		2009	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Inscritos	8.121.564		8.565.822		8.681.854		8.821.456		9.704.559	
Votantes	4.149.756	51,10	3.044.001	35,54	3.467.085	39,93	3.404.782	38,60	3.568.943	36,78
Branco	66.074	1,59	48.916	1,61	63.281	1,83	87.442	2,57	165.830	4,65
Nulos	61.682	1,49	45.320	1,49	49.853	1,44	47.224	1,39	69.918	1,96

Figura 3.9 Participação Portuguesa nas Eleições Europeias [Gabinete do PE em Portugal, 2010]

No que respeita ao modo de votação, destacam-se as seguintes falhas:

- diferenças nos sistemas eleitorais dos vários países, como podemos verificar no quadro 3.6;
- as eleições não têm lugar no mesmo dia em todos os EM - em 2009, as eleições tiveram lugar de 4 de Junho a 7 de Junho;

- considerável variação no número de cidadãos que os MPE representam, devido ao princípio de proporcionalidade decrescente, onde o número de cidadãos por MPE aumenta se o número de EM aumentar - por exemplo, num país grande como a Polónia, um MPE representa muito mais cidadãos do que um MPE português.

A necessidade de representação mais eficaz dos cidadãos está directamente relacionada com o melhoramento da legitimação directa. A fraqueza da representação política e social e, consequentemente, do PE, são essencialmente causadas pela ausência de um sistema eleitoral comum a nível europeu, como já referido [Dunleavy and Hix in [Judge and Earnshaw, 2003]].

A diferença eleitoral dos sistemas nos vários países faz com que haja diferentes resultados eleitorais na alocação dos assentos dos MPE [Corbet et al in [Judge and Earnshaw, 2003]]. Além disso, o facto dos estados membros terem um sistema unitário proporcional para as eleições do PE que é às vezes diferente do sistema eleitoral nas suas próprias eleições nacionais acentua essa diferença [Judge and Earnshaw, 2003]. Ou seja, se num ponto tão simples como a forma de votar os EM da UE ainda estão tão distantes, como poderão os cidadãos sentir-se parte de um mesmo sistema político?

Ainda relacionado com as eleições, destaca-se a baixa participação eleitoral: muitos defendem que uma maior participação dos cidadãos europeus nas eleições aumentaria a base democrática e legitimidade do PE, e, como consequência, o colocaria numa posição mais forte para aumentar os seus poderes. Existem, no entanto, alguns factores que podem explicar a baixa participação:

- as eleições europeias não oferecem perspectiva de mudança de governo, troca de políticas ou de reputações políticas, estimulando desta forma pouco o interesse político e popular;
- as campanhas eleitorais têm pouca coerência e coordenação, sendo essencialmente contestações contra os problemas nacionais, tendo as questões europeias pouco impacto nestas campanhas. Além disso, existe ainda muito pouco sentido do que é centro direita e o centro esquerda, e das suas ideologias. Não existe também uma vontade de fazer a direita ou a esquerda "ganhar controlo" sob o PE.
- os partidos nacionais raramente colocam "grandes nomes" da política nas eleições europeias, fazendo a sua participação nestas de forma fraca, ficando relutantes em

investir recursos nas suas campanhas. Isto faz com que as eleições europeias sejam muitas vezes interpretadas como eleições intercalares, ou como referendos não oficiais sobre o desempenho dos governos, tornando o interesse dos media nestas muito limitado, o que tem como consequência um eleitorado pouco informado [Nugent, 2010].

Os problemas de representatividade e legitimidade estão também relacionados com a composição institucional e efectividade do seu corpo de *policy making*. Neste contexto, alguns académicos aceitam a ideia de que o PE não representa adequadamente o eleitorado [Wessels and Diedrichs, 1997]. É defendido de que o PE é mal representado e de que a essência da sua representação política e social não estão adequadamente presentes no PE.

3.2.2. Fraquezas na influência legislativa

O PE não possui o poder de criar leis, mas o Tratado de Amesterdão aplicou-lhe o poder de bloquear legislações não queridas se o Conselho de Ministros se recusar a ter em consideração as suas emendas. Pode também demitir a Comissão e impedi-la de tomar poder desde esse mesmo Tratado. Assim, o PE de 1999 é mais poderoso do que aquele que existia em 1994, e o poder de censura exercido sob a CE em 1999 é uma marca disso. No entanto, apesar deste interesse que se tem vindo a notar no processo comunitário para fazer com que o PE tenha uma verdadeira influência legislativa, esta influência ainda tem algumas falhas, que se mencionarão.

A primeira falha apontada por Nugent [Nugent, 2010] é a óbvia falta de poderes legislativos do PE. Contrariamente aos PN, o PE não tem a a palavra final na lei comunitária.

A segunda fraqueza referida diz respeito à reduzida opinião que o PE dá no processo legislativo, em especial no processo de consulta. A verdade é que as deliberações do PE são sempre sujeitas à avaliação do Conselho.

Finalmente, o PE não tem poderes completos sobre a legislação da CE, alegando-se muitas vezes que tal acontece por a legislação da CE ser muito técnica. No entanto, reformas introduzidas em 2006 e no TL tentaram rectificar esta área [Nugent, 2010].

As mudanças à forma institucional do PE foram mapeadas em várias Conferências - em 1996, através de um debate essencial sobre as reformas a serem conduzidas para haver um enquadramento de um sistema representativo democrático onde o PE fosse o coração do

processo de decisão [Nentwich, 1996], em 2004 e 2007 - e nos sucessivos Tratados (reforma constitucional e TL). Menos formalmente, o PE entrou em variados acordos - bilaterais e trilaterais - com a CE e o Conselho Europeu, que tiveram impacto no balanço institucional da UE e, essencialmente, no PE.

3.2.3. Outras fragilidades e considerações sobre o défice democrático do PE

3.2.3.1. *Actividades dos MPE não reflectem interesses comunitários, mas sim os nacionais*

Enquanto que a representação política é principalmente avaliada segundo as actividades dos MPE como membros de diferentes partidos políticos, as realidades da representação política do PE perspectivavam a crise da legitimação democrática e de efectiva governança da UE. Além da falta de uma ligação entre as preferências públicas e as decisões constitucionais feitas pelo PE devido ao carácter de "segunda ordem" atribuído pelos governos nacionais às eleições do PE, com poucos partidos a oferecer claras alternativas para o futuro desenvolvimento de um sistema político europeu. Segundo José Pacheco Pereira, evocando a sua experiência de cinco anos no PE, a principal razão e motivação da presença portuguesa no PE é a defesa dos interesses nacionais no quadro do projecto europeu escolhido por Portugal, e assim acontece também com os MPE dos restantes países. Esta ideia contraria a ideologia do PE, onde é suposto os deputados se comportarem como deputados europeus, esquecendo os seus interesses e peculiaridades nacionais, a favor de um interesse europeu abstracto. Mas até os mais europeístas, nos momentos decisivos, se comportam a favor do seu interessa nacional específico [Pereira, 2004].

Desta forma, concluímos que os MPE, os únicos elementos da UE que são eleitos pelos cidadãos, não cumprem a sua função de representação dos interesses dos cidadãos, mas sim dos interesses nacionais, ou, dito de outra forma, os interesses políticos do país. Ora, não é isso que se pretende na construção de uma Europa que fale a uma só voz e onde os cidadãos se sintam identificados e possam encontrar desta forma valores comuns.

3.2.3.2. A falta de coordenação a nível de estratégia de Comunicação

A estratégia de comunicação da UE aos cidadãos é gerida pela CE, que é o órgão executivo e não o órgão representativo. Assim, entende-se - pela experiência adquirida pelo contacto directo com os cidadãos no Europe Direct Porto - que os temas que são definidos como prioritários de Comunicação ao Cidadão são por isso demasiado técnicos e ligados às prioridades políticas do executivo, afastando o Cidadão das questões que lhe interessam na UE. Sendo que os MPE e, consequentemente, o PE, deveriam ser o órgão mais próximo das necessidades do cidadão, não deveria ser este a coordenar esta estratégia, numa lógica de colmatar as necessidades efectivas do cidadão?

3.2.4. Fraca identificação e conhecimentos dos cidadãos sobre as políticas e IE

Os PN executam as suas funções em relação a outras instituições e organizações da sociedade civil para validar a legitimação política, ligação e *decision-making*. No caso das eleições para o PE, bem como dos referendos sobre questões europeias, prevalece a força dos temas nacionais e das questões particulares mais do que a perspectiva europeia, como já foi referido. Essencialmente nas eleições europeias, parece-me que assistimos a um de dois casos: uma abstenção marcada (ver dados de eleições europeias), causada pelo desconhecimento das pessoas relativamente à decisão que estão a tomar ou pela descrença no processo de decisão europeia; um voto no que lhes parece conveniente relativamente à política nacional - ou voto de protesto contra o partido no governo, se descontentes, ou voto de apoio.

3.2.5. A fraca legitimidade social

Perante os aspectos já referidos que nos levam a apontar para um défice democrático no PE, conclui-se que a maior razão que leva a esse défice é a falta de legitimidade social do PE.

A falta de legitimidade social aponta-nos para o facto dos cidadãos europeus assumirem o PE como um órgão, mas não lhe conferem legitimidade quanto à utilidade da sua actividade para si mesmos. Isto significa que os cidadãos dos EM olham para o PE como algo ainda distante e cuja actividade não se traduz em acções que lhe sejam úteis no dia a dia, ou mesmo na sua vida particular. Daí advém que, na hora de votar para as eleições europeias, não se sintam motivados para o fazer.

Outra das razões encontradas que justificam esta falta de legitimidade social é a ideia depreciativa que os cidadãos têm da "política", em particular dos partidos nacionais. Ora, se os indivíduos olham para os partidos nacionais com um olhar descrente, e se são nesses mesmos partidos que vão votar para colocarem membros como MPE, é natural que a consequência seja um descrédito relativamente à actividade do PE.

Mais ainda, mesmo no seio dos partidos nacionais e da Assembleia da República, muitas das vezes quando os assuntos europeus são falados, atribuíssse-lhes um cariz de imposições e de obrigatoriedades - caso dos défices que têm que estar controlados "por causa da UE", a ASAE (Autoridade de Segurança Alimentar e Económica) que tem que fechar restaurantes "devido a regras impostas pela UE - sendo os assuntos que são benéficos para o cidadão raramente falados - caso da diminuição das tarifas de *roaming* e de telecomunicações. Ora, se é desta forma que os cidadãos dos EM ouvem falar da UE, não será por isso natural que o que assimilem é que a UE e o PE são apenas impositores de regras que nos prejudicam? É lógico que assim o seja. É por isso necessário que os parlamentos e os partidos nacionais comecem a adoptar uma outra postura quando mencionam as questões europeias.

Para encerrar as notas sobre o défice democrático do PE, denoto que o PE ainda não é visto como um Parlamento adequado por diversas razões aqui referidas, mas essencialmente pelos seguintes motivos:

- não pode derrubar um governo;
- os poderes legislativos formais continuam mais fracos que os do PN;
- em esferas importantes da política europeia, como as políticas externas e de defesa, o seu papel está limitado a receber informação e consultar papéis [Nugent, 2010, p. 215].

Os *founding fathers* estavam convencidos que sem um Parlamento forte, a UE não podia exercer uma efectiva autoridade sobre os EM. "Um parlamento sem legitimação não pode ser considerado um parlamento; um parlamento com falta de capacidade decisional dificilmente é qualificado para o título; e uma entidade não ligada formalmente com a população não é um parlamento" [Judge and Earnshaw, 2003]. Neste sentido, urge portanto a necessidade de se encontrarem soluções para aproximar o PE dos cidadãos de modo a reduzir o seu défice democrático, proporcionando uma maior legitimidade não só à instituição como à UE em geral.

3.3. Tentativas de Democratização/ Reforço de Poderes do PE

Apesar do défice democrático que refiro na alínea anterior, convém salientar o esforço que se tem sido feito ao longo dos anos, nos Tratados Comunitários, no sentido de um reforço dos poderes do PE, de modo a tentar torná-lo numa Assembleia democraticamente mais legítima. São esses esforços que convém salientar antes de se tentar propor soluções de resolução do défice democrático existente.

O PE começou a sua busca por poderes em 1960, aquando os seus membros intitularam a instituição de PE. No entanto, o primeiro grande passo na direcção da sua legitimação deu-se com as primeiras eleições directas, em 1979. Nessa altura, 185 milhões de Europeus votaram, correspondendo a 65% dos habitantes dos EM.

Na sequência desta ascensão em busca de poderes, logo após a sua primeira eleição directa, em Dezembro de 1979, o PE rejeita o Orçamento de 1980 [Palayret, 2009].

O PE foi desde então forçado a competir com outros poderes de autoridade como o Conselho e a Comissão, tem feito um esforço desde meados de 1900 para se abrir também à sociedade civil. Esta abertura traduziu-se no diálogo com associações, organizações não governamentais, entre outras. A competitividade da natureza do processo de decisão fez com que os MPE procurassem opiniões de representantes do interesse público e privado, tais como grupos de interesse creditados no PE. Exemplo deste esforço é o facto de, hoje em dia, haver lugar para os diversos lóbis no edifício do PE.

O processo de reforço de poderes do PE que tem decorrido no quadro das conferências intergovernamentais que introduziram sucessivas alterações aos tratados institutivos das Comunidades Europeias teve por objectivo a superação do chamado défice comunitário, défice este que é derivado do facto de à instituição comunitária investida de maior legitimidade democrática não corresponderem as funções que deveriam competir a um órgão cujo mandato resulta da eleição por sufrágio directo e universal. Assim, a motivação das alterações ao esquema da separação de poderes comunitários seria justificável em virtude da superior forma de legitimação do exercício de poder por parte do PE: uma legitimação democrática resultante do voto dos cidadãos dos estados-membros da UE.

Tem-se vindo a estabelecer uma intrínseca ligação entre os conceitos de legitimidade e de democracia no sistema institucional comunitário: quanto à ideia de democracia –

nomeadamente na tradição do modelo europeu de democracia representativa - não restam dúvidas quanto ao alcance da essencialidade e primazia dos órgãos parlamentares nos regimes democráticos. Quanto ao conceito de legitimidade, e sobretudo legitimação democrática das formas de poder, podem suscitar algumas dificuldades, sobretudo na sua aplicação ao sistema político da UE. Sobre o problema de legitimação do poder a ideia de legitimidade democrática tende a ser colocada de forma autónoma em relação a um outro conceito: o de legalidade.

Numa perspectiva liberal a legitimidade do poder decorreria da estrita observância da legalidade aquando o seu exercício. Assim, legitimidade e legalidade seriam conceitos praticamente coincidentes. Max Weber defendia que a legitimidade de um Estado lhe advinha de uma crença absoluta na legalidade do exercício do poder e que isso faria com que os ordenamentos estaduais das sociedades modernas ocidentais se materializassem através de formas de exercício de um poder legal. A legitimidade desse poder proviria da racionalidade intrínseca às propriedades formais do seu próprio direito: o carácter sistemático do ordenamento jurídico, a forma universal e abstracta da lei, o rigor dos procedimentos que limitavam a discricionariedade da justiça e da administração [Soares, 1997].

As alterações que visaram, ao longo dos anos, reforçar a legitimidade do PE, foram feitas em várias áreas.

Na década de 70, deu-se um reforço da participação do PE através de alterações do sistema de recursos financeiros da Comunidade Europeia: passagem de um sistema de contribuições financeiras dos Estados (como normalmente sucede nas entidades internacionais) para um sistema de recursos próprios, no qual o PE adquire o seu primeiro protagonismo decisional ao ser associado às demais instituições políticas comunitárias no processo de aprovação do orçamento da Comunidade.

Enquanto o orçamento comunitário era sustentado pelas contribuições dos Estados, existia um controlo parlamentar indirecto exercido no plano nacional no momento da dotação dos montantes a transferir para a Comunidade. A partir do momento em que a Comunidade adquiriu autonomia financeira relativamente aos seus EM, importava restabelecer o controlo exercido pelo órgão representativo do cidadão/contribuinte na afectação das receitas comunitárias em sintonia com a tradição liberal europeia que olhava a gestão dos dinheiros públicos como uma função

clássica dos órgãos resultantes do sufrágio eleitoral. Surge assim a conveniência e oportunidade da associação do PE a este processo.

Com a maior pressão no sentido de fazer participar activamente esta instituição no desenvolvimento da actividade normativa da Comunidade, como sucedia nos planos nacionais, a partir dos anos 80 surge o problema de tentar introduzir o PE na função normativa comunitária. No Acto Único Europeu, em 1986, a questão do reforço democrático do sistema institucional europeu assume foros de primeira grandeza. Assim, o Acto consagra dois novos modelos decisórios na Comunidade: o parecer favorável do PE e o chamado procedimento de cooperação, que se vieram a somar ao modelo comum precedente sem o erradicarem, onde o PE era chamado a pronunciar-se apenas a título de consulta e sem quaisquer efeitos vinculativos. O parecer favorável traduzia-se num efectivo poder do PE ainda que confinado a duas áreas específicas dos acordos internacionais celebrados pela Comunidade com terceiros. O procedimento de cooperação aparecia dentro de um contexto mais amplo, o dos domínios relativos à realização do mercado interno e associado a outra transformação essencial ocorrido no processo de decisão: a passagem do voto maioritário no seio do Conselho com o conseqüente abandono da regra do consenso.

No entanto, apesar do PE ter sido associado de um modo mais intenso à formação da vontade normativa comunitária através de um mecanismo que aumentou consideravelmente a complexidade deste procedimento, o saldo final do poder decisório do efectivo adquirido pelo PE revelou-se claramente insatisfatório. O *apport* resultante da função do PE no quadro do procedimento de cooperação foi apenas identificável em termos negativos pela possibilidade de bloquear a aprovação de actos adoptados por esta via e, mesmo assim, um bloqueio destes não poderia decorrer autonomamente da expressão da vontade parlamentar porquanto necessitava de capturar o apoio estratégico de pelo menos um Estado membro.

A posição subalterna que o PE mantinha no processo de decisão comunitário colocou de novo a questão do reforço do elemento democrático como tema central de futuros arranjos constitucionais, daí este tema ter assumido bastante importância na conferência intergovernamental que preparou o Tratado de Maastricht. Nesta altura a ambição do PE apontava para ver consagrado no novo texto um estatuto semelhante ao protagonizado pelo Conselho no exercício da função normativa.

Maastricht trouxe alterações no âmbito do papel e posição do PE, segundo Jacobs/ Corbett/ Shackelton 1992, essencialmente nos seguintes campos:

- processo co-decisão , art 189b TEC;
- extensão do processo de “consentimento” a um mais largo número de acordos; internacionais e outros sectores , art 228.3 TEC;
- aprovação da CE recém eleita , art 158.2 TEC;
- novo procedimento de investidura da Comissão, cuja principal novidade reside na associação com o PE. Assim, de forma a tornar esta associação mais proeminente, o Tratado estipulava que a duração do mandato da Comissão passasse a ser alinhado com a duração das legislaturas parlamentares, que é de cinco anos [Lobo-Fernandes, 2007];
- instalação dos comités de inquérito , 138c TEC;
- apenas menos poderes no segundo e terceiro pilares , J e K TEU;
- nenhuma competência no âmbito de modificações e emendas aos tratados , Art N TUE.

Relativamente ao processo de co-decisão, há que salientar duas notas:

- relativamente à metodologia seguida, o processo de co-decisão inspira-se no procedimento de cooperação pré-existente, aumentando de duas para três as tramitação das fases decisórias entre as instituições envolvidas, fazendo da co-decisão um procedimento complicado e ainda mais moroso;
- quanto ao resultado, a mais valia decisória alcançada pelo PE tem de novo uma configuração negativa traduzida na sua capacidade de bloquear autonomamente a adopção de actos do Conselho, libertando-o apenas do precedente requisito que o obrigava a estabelecer uma sintonia de posicionamento com um qualquer EM para impedir a aprovação final de um novo acto.

Quanto à função de controle exercida pelo PE, o controle político das assembleias parlamentares sobre os órgãos executivos é um elemento estruturante da tradição democrática europeia, traduzido no mecanismo constitucional da responsabilidade daqueles últimos perante os parlamentos nacionais. Na génese da CE tinha sido prevista a figura da confiança política do executivo comunitário perante o PE. Mas tal previsão era despida de eficácia prática, pois o PE não participava na investidura da Comissão. Para remediar esta situação, o TUE veio associar o

PE ao processo de escolha do presidente da Comissão e à aprovação do colégio de comissários que este tenha intenção de constituir.

O TUE fortaleceu o papel e posição do Parlamento Europeu no sistema da UE. Apesar da redução do défice democrático, os desenvolvimentos após a assinatura do Tratado levaram a uma perda do apoio público e fizeram com que o projecto de integração fosse mais contestado entre os EM; o discurso público após Maastricht pareceu enfraquecer a legitimidade da União.

O TUE foi assim uma solução de compromisso entre as pretensões várias que se apresentaram nesta matéria. É criada uma nova modalidade decisória inspirada pelo ideal da co-decisão entre PE e Conselho, procedimento este que não veio a substituir nenhum dos precedentes referidos, mas apenas a acrescentar-lhes. Em termos gerais o processo de decisão comunitário passou a contar com quatro modalidades básicas distintas. Estas diferenças de modalidades são no entanto actuáveis segundo critério dificilmente perceptíveis, sem esquecer a existência de uma série de outros procedimentos específicos que permitem elevar o cômputo geral das modalidades decisórias no quadro comunitário acima das dezenas. Uma situação inteligível que e que o Tratado de Amesterdão pouco contribui para clarificar.

Cinco anos mais tarde, em Amesterdão, os reforços do PE também não foram muito além, resumindo-se a:

- extensão do procedimento de co-decisão, fazendo dele a regra que passa a funcionar entre os mecanismos da UE;
- reforço da regra da maioria qualificada;
- novo papel reservado aos PN;
- faz depender a efectividade da indigitação do presidente da CE da aprovação do PE (artº 214, no 2, TCE)
- alargou os casos de consulta prévia ao PE - essencialmente em matérias de cooperação reforçada e flexibilidade;
- na continuação do que já vinha sendo feito nos Tratados anteriores, estendeu a votação por maioria qualificada, mas não a tornou regra geral;
- tentou incrementar o envolvimento dos PNs na tomada de decisões comunitárias, elaborando-se um Protocolo relativo ao papel dos PNs na UE;

De notar que o protocolo [Europeia, 1998] que tenta envolver os PN na tomada de decisões comunitárias talvez tenha sido o reforço mais positivo de Amesterdão, onde fica assente que a Comissão envia documentos aos PN para facilitar o debate das questões europeias nos seios dos PN. Falta-lhe, no entanto, talvez a referência ao envolvimento dos cidadãos também por estes PN. O protocolo foi posteriormente enquadrado no TL,

Em Nice, tendo sido as preocupações mais focadas no futuro aumento do número de EM, o PE ficou um pouco para segundo plano, tendo-se obtido apenas as seguintes alterações:

- extensão de direitos do PE, que aparece em igualdade de circunstâncias com o Conselho, a CE e os EM;
- alargada ao PE a possibilidade de obter a opinião do Tribunal de Justiça sobre compatibilidades de Acordos Internacionais com a lei comunitária, até aí reservada ao Conselho, CE e EM;

O Tratado de Lisboa, por sua vez, apesar de não englobar alterações muito significativas no seio do PE, engloba, sim, alterações quanto a formas de participação dos Cidadãos no processo comunitário. Assim, decide-se que:

- número de parlamentares não pode ser superior a 750, mais o presidente, sendo que desta forma o presidente não conta para os votos totais;
- aumento da autoridade legislativa do PE: extensão do processo de co-decisão – que passa a ser regra geral - a mais de cinquenta domínios;
- novas competências em matéria de orçamento e acordos internacionais;
- direito de livre acesso aos documentos do PE (facilita a informação sobre a sua actividade);
- presidente da CE eleito pelo PE, sob proposta do Conselho Europeu - reforço da importância das eleições europeias, na medida em que o Conselho tem que ter em conta esses resultados para submeter ao PE a proposta.

Relativamente aos processos de intervenção dos cidadãos na vida política da UE, salienta-se a iniciativa dos cidadãos poderem apresentar à CE uma nova proposta. Continua, no entanto, a não ser contemplada a iniciativa legislativa do PE.

A posição relativa do PE no contexto de equilíbrio de poderes entre as instituições da UE tem vindo a conhecer um incremento significativo desde meados da década de 80, num processo ainda não terminado. As alterações introduzidas neste sentido são reconduzíveis ao figurino das Assembleias Parlamentares Nacionais. Assim, a arquitectura institucional comunitária parece orientar as suas alterações internas – sob o propósito de redução do défice democrático – pelo paradigma do modelo estadual [Muntean, 2000].

O aumento do papel do PE na UE ao longo do anos tem sido feito com uma dupla estratégia: por um lado, abordagem incrementalista, em que o PE usa os seus poderes existentes no seu todo, para determinar até onde estes poderes podem ir; por outro lado, tem havido uma aproximação maximalista, directamente usada no sentido de alcançar reformas nas relações interinstitucionais, especialmente aumentando os poderes do PE relativamente ao Conselho de Ministros [Muntean, 2000] .

3.3.1. Iniciativas do PE para promover o diálogo com os cidadãos e com as organizações da sociedade civil

Além das alterações a nível institucional que têm vindo a ser feitas, o próprio PE tem vindo a criar instrumentos para, por si, se aproximar dos cidadãos. Assim, podemos destacar os seguintes instrumentos que fazem parte da actividade do PE para se aproximar do Cidadão:

- O PE recebe correspondência por vários meios (/textitwebsite, carta ou mail), tendo recebido cerca de 27 000 em 2007. Tem por isso um departamento encarregue de responder a todos esses contactos.
- Um dos comités é o Comité de Petições, que analisa as petições submetidas pelos cidadãos.
- O Provedor de Justiça Europeu, é uma figura criada pelo TUE. Através de um processo público de candidaturas, o PE examina aquelas questões que são enviadas a esta figura e suportadas por no mínimo 37 MPE de pelo menos dois EM. O Provedor pode também levar a cabo iniciativas próprias.
- O PE tem a sua própria estratégia de comunicação aos cidadãos: os cidadãos podem assistir às reuniões dos comités fazendo isso parte de uma política de visitantes mais pró-activa - cerca de 250 000 de pessoas visitam todos os anos as sessões plenárias de

Bruxelas e Estrasburgo. O PE elabora também publicações para informar os cidadãos das suas actividades, em particular no que diz respeito a eleições.

- São organizadas durante todo o ano audições públicas organizadas pelos comités e workshops com os MPE. Existe também uma abertura do PE ao debate público através de fóruns de cidadãos.

Em suma, podemos concluir que as principais formas de, hoje em dia, os cidadãos participarem e se informarem sobre a UE, são:

- votar: eleger os MPE;
- votar nos PN dos EM;
- participar nos eurobarómetros: medidor de opiniões dos cidadãos;
- possibilidade de contacto directo com os MPE [Nentwich, 1996].

3.4. Que formas para reduzir o défice democrático?

Numa última fase deste relatório de estágio, após a análise de todos os conceitos e itens que nos fazem chegar ao défice democrático do PE, irei dar as minhas sugestões do que acho que seriam boas medidas para reduzir este défice democrático da instituição, de modo a tornar o PE mais legítimo e, consequentemente, a UE.

3.4.1. Reforço de poderes para o Cidadão e não para a EU

Está empiricamente comprovado o desejo do público de que o PE seja um órgão mais poderoso - entre 1995 e 1997, estudos demonstram que 41% dos cidadãos europeus vê o PE como a instituição mais credível e confiável. Esta evidência não contradiz no entanto a noção da crise de legitimidade após 1996, apenas traduzindo a opinião dos cidadãos relativamente à confiança e vontade, e não ao PE em geral em termos de legitimidade e efectividade. Como tal, a questão aqui não será dar poderes ao PE no seio da UE, mas talvez criar poderes que os Cidadãos entendam e se sintam como tal. Há portanto a necessidade de olhar para os Cidadãos e perceber as suas necessidades, dos MPE desempenharem um papel mais pró-activo. O PE tem que começar a pensar em reduzir o seu défice com as pessoas antes de pensar no seu défice de poderes dentro da UE.

3.4.2. Maior representação dos interesses dos Cidadãos

Os cidadãos europeus expressam uma total lealdade e apoio às actividades do PE enquanto instituição representativa da democracia, mas a legitimidade do PE é considerada como “legitimidade institucional habitual”, que normalmente significa uma inquestionável aceitação da sua autoridade supranacional baseada no “hábito parlamentar” originada pelos sistemas nacionais dos estados-membros. No entanto, não podemos apenas com estes dados afirmar que este exerce por si esta representação dos cidadãos, havendo necessidade de reforçar a legitimidade política da União nesta área, incrementando a democracia participativa.

É neste sentido que, para se construir uma UE mais democrática, os cidadãos devem ter representação e têm de ter voz activa.

3.4.3. Os Parlamentos Nacionais e a importância a passar informação para os cidadãos

O PE e os PN têm uma função insubstituível na construção da “democracia supranacional europeia” e no respeito do princípio da subsidiariedade, incrementando a legitimidade do PE.

Sendo a UE uma realidade *sui generis* com várias legitimidades, em que os Estados e os cidadãos são os actores fundamentais, a democracia e participação passam por uma audaz ligação entre os PN e as instituições da UE. Assim, terão que ser estes a tornar-se ponto de encontro das legitimidades dos Estados e dos Cidadãos.

Enquanto o PE simboliza a legitimação democrática do sistema institucional da UE, os PN dos EM representam a face nacional da democracia representativa europeia. Assim, estes devem trazer para o seu debate os temas que estão a ser discutidos no momento no PE, criando um paralelismo entre estes e fazendo uma análise das implicações dos mesmos nos cidadãos do seu EM. Só assim se poderá integrar os cidadãos na vida política da UE e fazer com que estes façam uso dos instrumentos de participação política comunitária, nomeadamente aqueles criados pelo Tratado de Lisboa, que, aliás, obriga a que os PN intervenham mais activamente ao abrigo do novo sistema de controlo da subsidiariedade. Esse acompanhamento torna-se crucial, devendo os cidadãos perceber que tal controlo pode interromper o curso de iniciativas que se revelem desadequadas.

É então imprescindível uma coordenação de políticas para que a subsidiariedade funcione, e que as pessoas compreendam que a democracia precisa delas, como cidadãos dos Estados e como Cidadãos Europeus. A coragem europeia tem de começar nos Governos nacionais contra as tentações da fragmentação e do proteccionismo. De facto, o processo de legitimação das decisões da UE não se joga apenas no plano europeu, mas também nacionalmente. Falta a audácia da orientação: urge dizer que há interesses comuns e interesses particulares, e não podemos confundi-los.

Os partidos nacionais têm também um importante papel neste caminho. É seu dever conseguir criar, por um lado, uma distância suficiente para que os cidadãos percebam que, na altura de votar para as eleições europeias, não têm que confundi-las com as eleições nacionais; por outro lado, aproximar o cidadão dos GP europeus e das questões políticas europeias, não as

tratando como obrigações, mas evidenciando o seu lado prático e benéfico no dia a dia dos cidadãos.

3.4.4. Estratégia de Comunicação gerida pelo PE e orientada para necessidades reais, e não as teóricas

Segundo a posição dos chamados tradicionalistas, a legitimidade envolve o direito de obedecer e por isso requer aos sujeitos acreditar numa série de valores que justifiquem que uma autoridade institucional implemente poder. As suas explicações e definições do poder político derivam quase totalmente da crença do eleitorado de que o PE está a fazer a “coisa certa”. Neste sentido, uma maior legitimidade do PE implica a confiança dos eleitores nas decisões por ele tomadas e na sua actividade. Essa confiança teria que ser trazida através de uma maior transparência e conhecimento das actividades dos MPE, mas também de um melhor uso das ferramentas já existentes para o PE se aproximar do cidadão.

Para tal, a estratégia de comunicação da UE deveria ser gerida pelo PE, de modo a que esta fosse direccionada para as necessidades efectivas dos Cidadãos e não para conceitos técnicos e distantes. Os MPE deveriam também estar mais disponíveis para estar perto dos cidadãos, com mais oportunidades de lhes falarem.

3.4.5. Processo Eleitoral Uniforme

Um sistema de eleitorado universal providenciaria uma visão mais clara ao eleitorado europeu em como os MPE são eleitos e como governam e isto levaria a um aumento do conhecimento sobre a estrutura interna do PE e a sua efectividade externa, dando uma base mais legitimidade para um aumento dos processos legislativos do PE e da avaliação pública deste processo. Afinal, torna-se um pouco difícil caminhar em direcção a uma Europa Unificada, quando até a forma como os 27 votam para ela é diferente.

3.4.6. Sensibilização para valores e problemas comuns no sentido de criar uma verdadeira Cidadania Europeia

A UE será tanto mais frágil quanto mais dificuldade tiver em definir objectivos comuns. Há por isso a necessidade de considerar a construção europeia não como resultado de um processo tendente à construção de um Estado europeu, mas como caminho de criação de uma verdadeira união de Estados e povos livres e soberanos. A UE só poderá ter sucesso através de uma complementaridade efectiva entre a consciência cívica nacional e a consciência cívica europeia.

O objectivo deve consistir na formação de uma comunidade cujos membros partilham um núcleo de valores, cujo bem comum e finalidades eles reconhecem e apoiam, e cujas instituições são percebidas como legítimas e compatíveis com os valores partilhados. Logo, o envolvimento activo dos cidadãos e das entidades da sociedade civil que os representam nas políticas europeias assume uma importância primordial para o desenvolvimento deste sentimento de pertença e de identificação com a União.

Existe uma ainda insuficiente partilha de laços e valores entre os cidadãos europeus, constituindo esta uma condição prévia a uma maior solidificação da União e à eventual resolução do problema do défice democrático que actualmente a afecta. Nesta perspectiva, a democratização exige um nível de comunidade significativamente mais elevado do que aquele que a UE consegue mobilizar. Mais concretamente, significa que os EM e os seus cidadãos necessitam de valorizar o bem da UE e os propósitos que esta serve ao ponto de estarem dispostos a sacrificar os seus interesses particulares pelo interesse geral da União, ou de outros EM. É necessário promover a mobilização em torno de valores particulares à Europa, valores esses que devem ser interiorizados pela generalidade dos cidadãos europeus. Para tal, é necessário dotar os jovens e adultos com as ferramentas necessárias para poderem exercer, civicamente, o seu papel democrático nas comunidades onde estão inseridos, nas sociedades em que estão integrados e numa Europa onde queremos ver promovidas a coesão social, a igualdade e o diálogo intercultural. Urge que os Cidadãos se sintam Cidadãos dos EM em que habitam e Cidadãos Europeus, não colocando estas cidadanias em conflito.

3.4.7. Sensibilização para a utilidade das acções do PE

Como já referido ao longo deste trabalho, uma das razões que reduz a legitimidade social do PE é o facto das votações para o PE não criarem um governo, diminuindo a utilidade do voto e, de certa forma, reduzindo a utilidade que os cidadãos acham que o PE tem.

Neste sentido, além do papel fundamental dos EM e do PE em informarem os cidadãos sobre a actividade do PE que afecta as nossas vidas de forma positiva, como já falado, urge implementar nas eleições europeias um carácter utilitário. Para isso, considera-se que, dado que o PE é uma assembleia representativa, o presidente da CE deveria sair de uma decisão desta assembleia. Desta forma, os cidadãos europeus sentiriam que, indirectamente, estavam a criar um governo, conferido utilidade ao voto e aproximação do PE ao papel dos PN.

3.4.8. Conclusões

Além do referido, e sendo a falta de responsabilidade democrática a nível institucional da supranacional UE um dos problemas que contribui para a crise de legitimidade da UE, tem que haver um aumento da responsabilidade democrática e do controlo das relações entre a Comissão e o Parlamento, que irão adequadamente contribuir para o aumento da legitimidade política não só da UE como sistema supranacional de governação, mas também do Parlamento como instituição central deste sistema. Esta melhoria provocaria também nos cidadãos a imagem de uma Europa unida e consistente.

Não se poderá falar em mais integração europeia enquanto os cidadãos não estiverem informados sobre o que se passou na UE até agora, pois, afinal de contas, esta é uma Europa cada vez mais dos cidadãos e eles têm que estar informados para poderem contribuir para uma integração mais eficaz.

O reforço democrático da UE tem que surgir associado ao envolvimento activo e participação da sociedade civil nas suas políticas através do incremento do diálogo social e do envolvimento dos parceiros sociais e dos próprios cidadãos, num método que não pretende ser imposto de cima, mas antes construído num processo de parceria a vários níveis.

A UE, como democracia, precisa de se aproximar dos cidadãos e isso não pode ser feito numa lógica puramente nacional. O que importa é dar voz aos cidadãos. Em vez da diluição do

projecto europeu deve-se apostar na clarificação de objectivos comuns e na concretização das duas legitimidades: dos estados, e dos cidadãos. A sociedade aberta precisa da tentativa/ erro, e não pode parar. Necessita sobretudo da persistência das pessoas para que a responsabilidade cívica não seja uma ideia vã.

Capítulo 4

Conclusões

Após a análise feita através deste trabalho, conclui-se que a UE, e, sucessivamente, o PE, têm legitimidade formal mas não legitimidade social. Isto deriva do facto da UE ser uma instituição que não é comparável a nenhuma outra instituição, nem a nenhum Estado.

A UE teve que, ao longo do seu percurso, encontrar um caminho próprio para alcançar a sua legitimidade. Esse caminho fez com que a legitimidade da UE seja decorrente da vontade dos EM fazerem parte dela. A do PE, a mais complicada, surge pela eleição dos MPE mas complica-se quando as questões que estes discutem no seio do PE ainda estão longe de ser as dos interesses dos cidadãos.

Relativamente ao PE, conclui-se que este é o órgão da UE que os cidadãos mais reconhecem, mesmo desconhecendo a sua actividade e funções. Denota-se ainda uma vontade dos cidadãos para que este órgão adquira mais poderes.

O défice democrático do PE surge essencialmente pela fraca identificação dos cidadãos com as políticas da UE e pela fraca influência legislativa do PE, no sentido em que ainda não tem “força suficiente” no seio da UE para colocar questões que proporcionem ao cidadão europeu a ideia de utilidade da sua actividade. Ora, enquanto o cidadão não sentir que as questões discutidas no PE são do seu interesse, não terá a iniciativa de se envolver, informar e participar na vida política da UE.

Este défice é um défice que deriva de uma falta de legitimidade social. A verdade é que a UE foi adquirindo legitimidade formal, tanto pelos sucessivos tratados, como pela vontade dos EM

de fazerem parte dela. O que falta nesta UE é uma aceitação dela pelas pessoas que fazem parte dos EM, os cidadãos europeus.

O PE tem mecanismos que tentam aproximar o órgão do cidadão, tal como o facto dos MPE disponibilizarem o seu tempo para fóruns com os cidadãos, ou a existência de um Comité destinado a receber petições do Cidadão e a dar resposta a estas. No entanto, estes mecanismos falham porque ainda estão fora do alcance dos cidadãos, no sentido em que a maior parte dos cidadãos dos EM desconhece as questões tratadas no seio da UE, não podendo, desta forma, endereçar ou contribuir de forma conveniente para a discussão destas questões. Existe também uma falta de aceitação societária sobre a utilidade destes instrumentos.

Segundo Weiler, a legitimidade social é a identificação do poder com valores políticos dominantes numa sociedade numa determinada época. É essa a maior dificuldade da UE, expressa na dificuldade de tomar decisões que exijam unanimidade ou voto maioritário. Urge portanto criar uma identidade europeia fundada em valores comuns. A UE tem então que encontrar formas de fomentar a sua legitimidade social, falando a uma só voz, aproximando as suas questões comuns às pessoas e colocando-as como parte da sua vida política, até que estas aceitem a utilidade da instituição, tanto para o EM onde habitam, como para a sua vida particular.

No decorrer da investigação, deparei-me com algumas dificuldades. Em primeiro lugar, a de perceber em que medida poderia ou não usar os conceitos tradicionais e aplicá-los ao contexto comunitário. Depois de passada esta fase, encontrei dois universos paralelos: aquele que é o universo do "europês" - as questões técnicas, os Tratados, a evolução na integração da UE - e o Universo dos Cidadãos dos EM - para quem a UE ainda não é muito mais que o Euro e o Espaço Schengen. Urge portanto encontrar uma ligação entre os dois Universos, no sentido de criar uma verdadeira Europa dos Cidadãos, onde estes estejam informados o suficiente para poderem participar activamente neste processo de integração.

Assim, creio que a integração europeia não poderá avançar sem que antes este elo seja efectivado. É necessário fazer com que os mecanismos existentes sejam eficazes, antes de criar novos. Só desta forma poderemos descobrir para onde, e como avançar.

Referências

- [Almeida, 2009] Almeida, J. M. (2009). Uma união democrática. *Diário Económico*.
- [Costa, 2007] Costa, M. A. S. (2007). *Os Centros Informação Europeia Animação Rural Como Instrumentos Governação Da União Europeia Caso Português*. PhD thesis, Universidade do Minho.
- [Delors, 2011] Delors, C. I. E. J. (20 de Janeiro de 2011). Eurocid - site do centro de informação jacques delors. http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=4694&p_est_id=10352.
- [do Parlamento Europeu em Portugal, 2010] do Parlamento Europeu em Portugal, G. (2010). *Os deputados portugueses ao Parlamento Europeia*. Gabinete do Parlamento Europeu em Portugal.
- [Europeia, 2007] Europeia, C. (2007). Public opinion analysis - standard eurobarometer 68. Technical report.
- [Europeia, 2008] Europeia, C. (2008). Public opinion analysis - standard eurobarometer 70. Technical report.
- [Europeia, 2010] Europeia, C. (2010). Flash eurobarometer 294 (European union citizenship). Technical report.
- [Europeia, 2011] Europeia, C. (26 de Junho de 2011). Representação da comissão europeia em portugal. http://ec.europa.eu/portugal/redes/ced/index_pt.htm.
- [Europeia, 1998] Europeia, U. (1998). Protocolo relativo ao papel dos parlamentos nacionais na UE.
- [Europeu, 2010] Europeu, P. (2010). *25 anos de integração europeia / Parlamento Europeu*. Gabinete em Portugal.
- [Jabali, 2009] Jabali, C. (2009). A percepção pública da união europeia.
- [JOERGES, 2007] JOERGES, C. (2007). Democracy and european integration: A legacy of tensions, a re-conceptualisation and recent true conflicts?
- [Judge and Earnshaw, 2003] Judge, D. and Earnshaw, D. (2003). *The European Parliament*. Palgrave Macmillan.
- [Lisboa, 2009] Lisboa, T. (2009). Tratado de lisboa.
- [Lobo-Fernandes, 2006] Lobo-Fernandes, L. (2006). El nexos político de la integración: europeización, portugal e los modelos de poder. *Revista de Estudios Europeos*.
- [Lobo-Fernandes, 2007] Lobo-Fernandes, L. (2007). A propósito do tratado de lisboa: o parlamento europeu no trajeto democrático da união europeia. *Estratégia*.

- [Martins, 1997] Martins, A. M. (1997). Modelos de democracia. *Revista Filosófica de Coimbra*, 11.
- [Muntean, 2000] Muntean, A. (2000). The european parliament's political legitimacy and the commission's 'Misleading management': Towards a 'Parliamentarian' european union? *European Integration online Papers (EIoP)*, 4.
- [Murteira, 2005] Murteira, M. (2005). *A Insustentável Leveza do Ser Europeu*. PhD thesis, INDEG-ISCTE.
- [Nentwich, 1996] Nentwich, M. (1996). Opportunity structures for citizens' participation: The case of the european union. *SSRN eLibrary*.
- [Neuhold, 2001] Neuhold, C. (2001). The 'Legislative backbone' keeping the institution upright? the role of european parliament committees in the EU Policy-Making process. *SSRN eLibrary*.
- [NEWMAN, 2001] NEWMAN, M. (2001). Allegiance, legitimation, democracy and the european union. <http://www.iue.it/PUB/hec01-05.pdf>.
- [Nugent, 2010] Nugent, N. (2010). *The Government and Politics of the European Union: Seventh Edition*. Palgrave Macmillan, seventh edition edition.
- [OLSEN, 2006] OLSEN, E. D. H. (2006). Work, production, free movement and then what? conceptions of citizenship in european integration, 1951-71.
- [Organization, 2010] Organization, G. (2010). European union citizenship : analytical report. Technical report.
- [Palayret, 2009] Palayret, J. (2009). *Building Parliament: 50 Years of European Parliament History 1958-2008*. European Communities.
- [Pereira, 2004] Pereira, J. P. (2004). O parlamento europeu e o interesse nacional. *Público*.
- [Piodi, 2007] Piodi, F. (2007). *Rumo a um Parlamento Único : a influência da Assembleia Comum da CECA sobre os Tratados de Roma : 1957-2007 quinquagésimo aniversário dos Tratados de Roma*.
- [Pitschas, 2011] Pitschas, R. (2011). E-government and democratic legitimacy in the partnership-based european constitutional state.
- [Porto, 2011] Porto, E. D. (20 de Abril de 2011). Europe direct. <http://balcaovirtual.cmporto.pt/PT/europedirect/Paginas/europedirect.aspx>.
- [Rio, 2011] Rio, O. (2011). Aprender a viver a democracia: novas realidade, novos horizontes. <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000046825/>.

[Rodrigues, 2009] Rodrigues, C. M. (2009). A democracia participativa na união europeia: Estudo de caso : o papel consultivo das ONG's de solidariedade social na estratégia nacional de inclusão social.

[Rodrigues, 2008] Rodrigues, M. L. (2008). O papel da escola na formação de cidadãos europeus.

[Sande, 2008] Sande, P. A. (2008). *60 anos de Europa: os Grandes Textos da Construção Europeia*. Lisboa, gabinete em Portugal do parlamento europeu edition.

[Soares, 1997] Soares, A. G. (1997). O défice democrático da união europeia: alguns problemas conexos. In *Análise Social*, volume XXXII, pages 627–648.

[Sobrinho, 2004] Sobrinho, A. J. (2004). O parlamento europeu : um parlamento diferente dos outros. In *O Parlamento Europeu : um parlamento diferente dos outros*. Lisboa, parlamento europeu edition.

[THOMASSEN and BACK, 2008] THOMASSEN, J. and BACK, H. (2008). European citizenship and identity after enlargement.

[Torres, 1999] Torres, F. (1999). Democracia e governança na UE: o novo papel do parlamento europeu.

[Weiler et al., 1995] Weiler, J., Haltern, U., and Mayer, F. (1995). *European Democracy and Its Critique - Five Uneasy Pieces*. PhD thesis.

[Wessels and Diedrichs, 1997] Wessels, W. and Diedrichs, U. (1997). A new kind of legitimacy for a new kind of parliament – the evolution of the european parliament. *ECISA-Austria: European Integration online Papers*, Vol. 1, No. 6.

25 anos de Portugal na Europa

Inquérito aos utilizadores do Europe Direct Porto - Gabinete do Município



Europe Direct Porto

Divisão Municipal

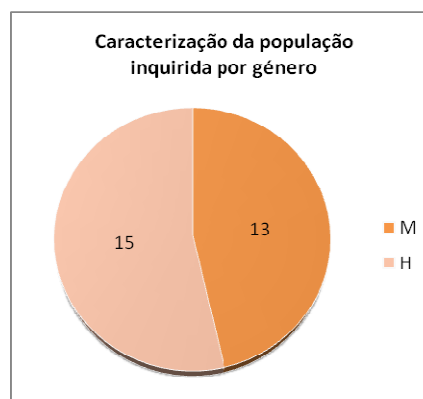
de Relações Internacionais e de Protocolo

Câmara Municipal do Porto

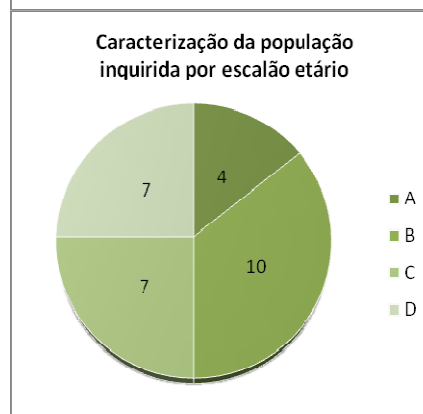
6 Agosto 2010

Grupo-alvo	
Utentes do Europe Direct Porto no Gabinete do Município	
Escalões Etários	
A	13-18 anos
B	19-30 anos
C	31-55 anos
D	mais de 55 anos
Classificação de género	
M	Mulher
H	Homem

Caracterização da população inquirida por género	
M	13
H	15
Total	28

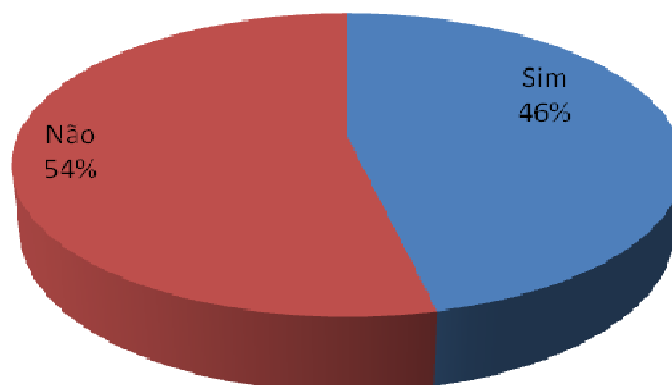


Caracterização da população inquirida por escalão etário	
A	4
B	10
C	7
D	7
Total	28

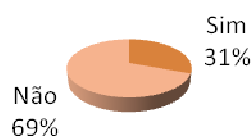


Caracterização da população inquirida por escalão etário e género			
Escalão etário	Género		Total
	M	H	
A	2	2	4
B	4	6	10
C	6	1	7
D	1	6	7
Total	13	15	28

Questão 1: Sabe que este ano se comemoram os 25 anos da Assinatura do Tratado de Adesão de Portugal à U.E?



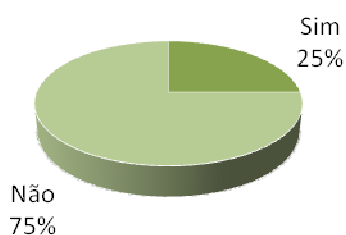
Respostas por género (Mulheres)



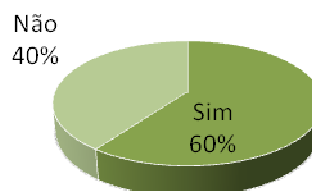
Respostas por género (Homens)



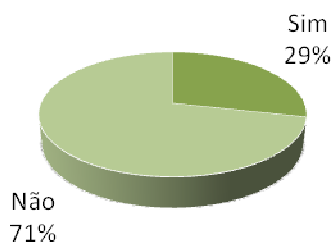
Respostas por escalão etário (A)



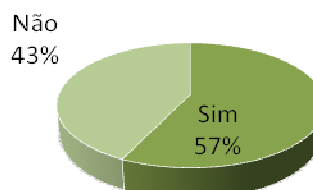
Respostas por escalão etário (B)



Respostas por escalão etário (D)



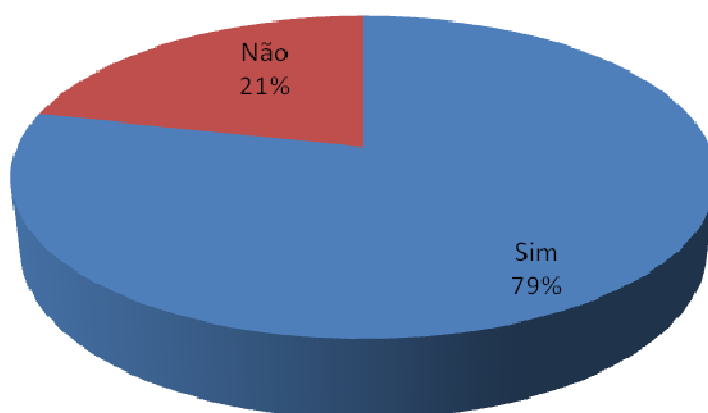
Respostas por escalão etário (C)



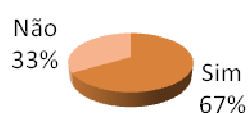
Questão 1: Respostas por escalão etário e género

		Sim		Não		Total
		M	H	M	H	
Escalão etário	A	1	0	1	2	4
	B	0	6	4	0	10
	C	3	1	3	0	7
	D	0	2	1	4	7
	Total	4	9	9	6	28

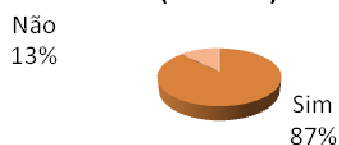
Questão 2: Sente a presença da União Europeia no dia-a-dia?



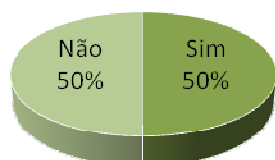
Respostas por género (Mulheres)



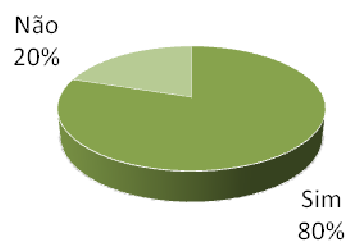
Respostas por género (Homens)



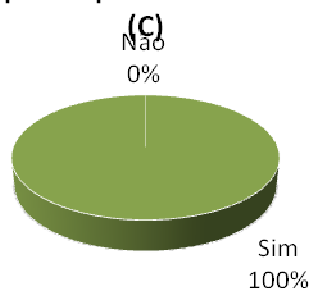
Respostas por escalão etário (A)



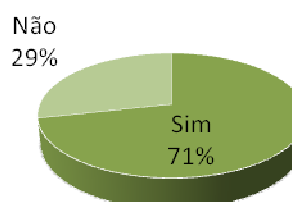
Respostas por escalão etário (B)



Respostas por escalão etário



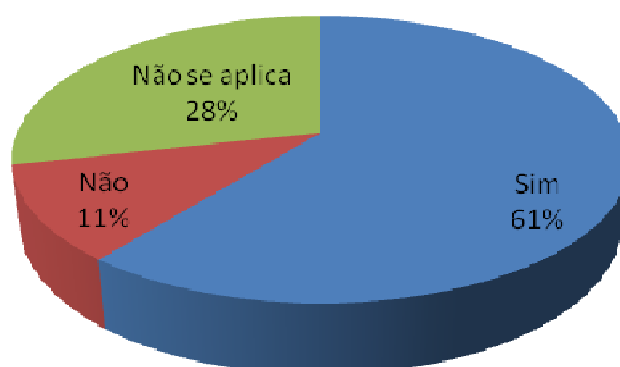
Respostas por escalão etário (D)



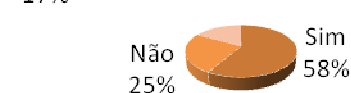
Questão 2 Respostas por escalão etário e género

		Sim		Não		Total
		M	H	M	H	
Escalão etário	A	0	2	0	2	4
	B	2	6	1	1	10
	C	6	1	0	0	7
	D	0	5	1	1	7
Total		8	14	2	4	28

Questão 3: Portugal está há 25 anos na U.E – acha que mudou alguma coisa com a adesão? se sim, quais as principais mudanças que lhe ocorrem?



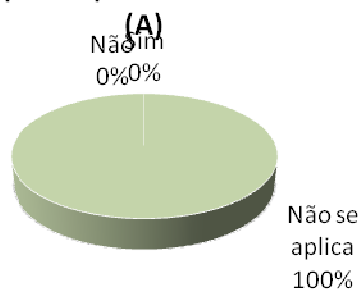
Respostas por género (Mulheres)



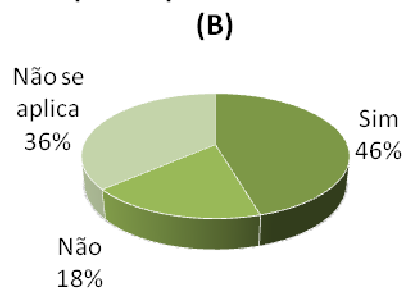
Respostas por género (Homens)



Respostas por escalão etário



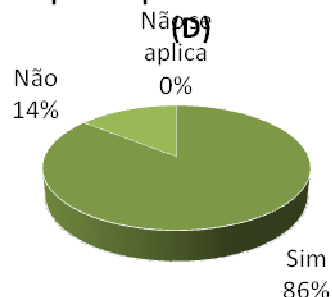
Respostas por escalão etário



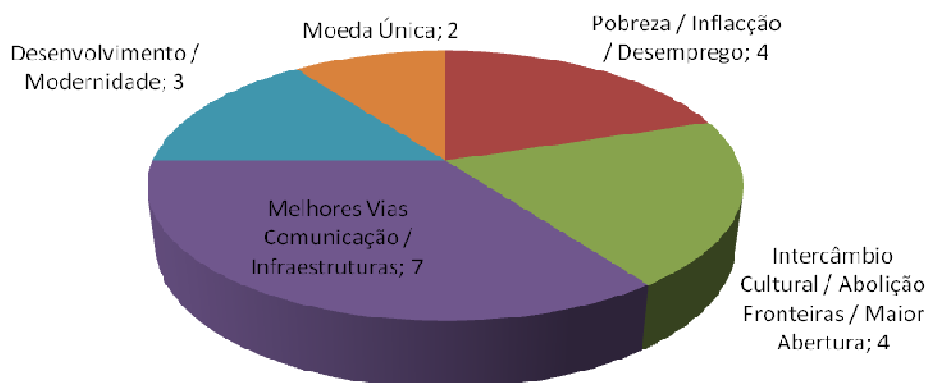
Respostas por escalão etário



Respostas por escalão etário



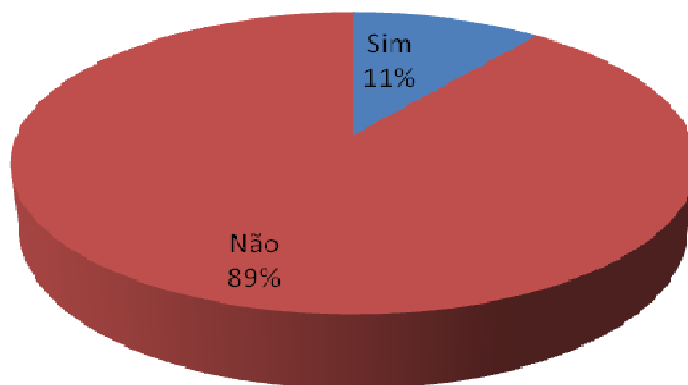
Principais Mudanças provocadas pela Adesão



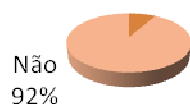
Questão 3: Respostas por escalão etário e género

		Sim		Não		Não se aplica		Total
		M	H	M	H	M	H	
Escalão etário	A	0	0	0	0	2	2	4
	B	2	3	2	0	1	3	11
	C	5	1	0	0	0	0	6
	D	0	6	1	0	0	0	7
	Total	7	10	3	0	3	5	28

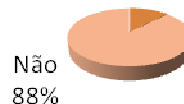
Questão 4: Já tinha conhecimento do nosso Centro de Informação?



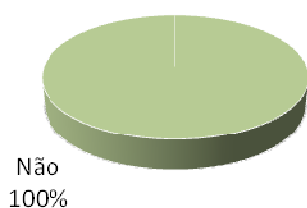
Respostas por género (Mulheres)



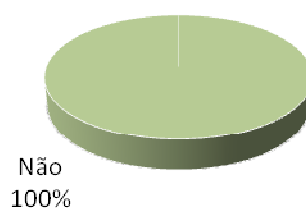
Respostas por género (Homens)



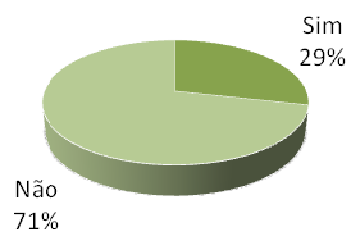
Respostas por escalão etário (A)



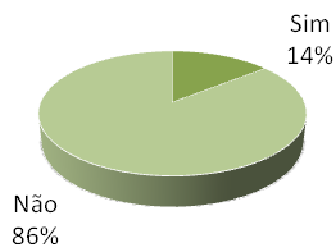
Respostas por escalão etário (B)



Respostas por escalão etário (C)



Respostas por escalão etário (D)



Questão 4: Respostas por escalão etário e género						
Escalão etário		Sim		Não		Total
		M	H	M	H	
	A	0	0	2	2	4
	B	0	0	3	7	10
	C	1	1	5	0	7
	D	0	1	1	5	7
	Total	1	2	11	14	28